Rapport sur la mise en œuvre

de la Loi sur la Commission administrative
des régimes de retraite et d'assurances

Novembre 2011

Québec

Dépôt légal – 2012
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada

ISBN 978-2-550-63590-1 (Imprimé)
ISBN 978-2-550-63591-8 (PDF)

Dans ce document, le genre masculin est employé dans le seul but d'alléger le texte.

© Gouvernement du Québec, 2012

Table des matières

Message de la ministre **1**

Message du président du conseil d'administration **2**

Sommaire **3**

1. Mise en contexte **9**

2. Méthodologie **10**

3. Présentation de la CARRA **10**

3.1. Historique de la CARRA 10

3.2. La CARRA aujourd'hui 11

4. Les problèmes ayant motivé l'adoption de la *Loi sur la CARRA* **12**

4.1. Les problèmes liés à la gouvernance 13

4.2. Les problèmes liés aux ressources budgétaires 13

4.3. Les problèmes liés aux technologies de l'information 13

4.4. Recommandations de la Commission des finances publiques 14

5. Les changements introduits par la *Loi sur la CARRA* et leur mise en œuvre **14**

5.1. Les changements apportés à la gouvernance 15

5.1.1. La constitution et la composition du conseil d'administration 16

5.1.2. Les fonctions du conseil d'administration 17

5.1.3. Les comités statutaires du conseil d'administration 18

5.1.4. Les autres comités du conseil d'administration 18

5.1.5. Le partage des rôles et des responsabilités entre la CARRA et les comités de retraite 19

5.1.6. L'imputabilité et la reddition de comptes 20

5.2. Les changements apportés aux ressources budgétaires 22

5.3. Les changements apportés aux technologies de l'information 23

6. La mise en œuvre de la Loi vue par les principaux acteurs concernés **24**

6.1. Les opinions spécifiques à l'égard de la gouvernance 27

6.2. Les opinions spécifiques à l'égard des ressources budgétaires et des ressources humaines 28

6.3. Les opinions spécifiques à l'égard des technologies de l'information 29

7. Les pistes d'amélioration et l'opportunité de modifier la Loi **29**

7.1. Les suggestions au gouvernement 30

7.2. L'amélioration de pratiques de la CARRA 30

8. Conclusion 31
9. Recommandations 32

Annexe 1 33
Annexe 2 34
Annexe 3 35
Annexe 4 37
Annexe 5 40
Annexe 6 42
Annexe 7 43

Notes de fin de documents 44

Message de la ministre

Monsieur Jacques Chagnon
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec

Monsieur le Président,

J'ai le plaisir de vous transmettre le *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances*, conformément aux obligations définies à l'article 138 de cette loi.

Adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale en 2006, la *Loi sur la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances* institue dans une loi distincte la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA). Ainsi, dans le but de répondre adéquatement aux besoins actuels et à venir de sa clientèle, la CARRA bénéficie maintenant d'une nouvelle gouvernance et d'un nouveau mode de financement favorisant l'autonomie de l'équipe de gestion dans la détermination de son budget et l'allégement du processus budgétaire.

Dans le contexte du renouvellement accéléré du personnel des secteurs publics et parapublics, il est important de se pencher sur la mise en œuvre de la Loi après 4 ans d'existence. Cet exercice va contribuer à nos efforts visant à faire de la CARRA un organisme d'administration de régimes de retraite toujours plus performant en offrant des services de qualité à une clientèle de plus en plus nombreuse.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La ministre responsable de l'Administration gouvernementale
et présidente du Conseil du trésor,

Michelle Courchesne

Message du président du conseil d'administration

Madame la Ministre,

J'ai le plaisir de vous transmettre le *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances*.

Ce rapport vous est présenté conformément à l'article 138 de la *Loi sur la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances* qui prévoit le dépôt au gouvernement par le ministre responsable d'un rapport sur l'application de la loi au plus tard le 14 décembre 2011 et, par la suite, tous les dix ans. Le rapport doit notamment contenir des recommandations concernant la mise en œuvre de cette loi et l'actualisation de la mission de la CARRA.

Le conseil d'administration a confié à son comité de gouvernance et d'éthique le mandat de superviser les travaux relatifs à l'élaboration du rapport et d'approuver celui-ci. Au cours des derniers mois, les membres du conseil d'administration ont été invités à exprimer leurs réflexions, à prendre connaissance des observations de divers intervenants interrogés et à proposer différentes pistes d'amélioration ou d'éléments de veille. Le 17 novembre 2011, le comité de gouvernance et d'éthique a entériné, après analyse, le présent rapport.

En terminant, je salue la contribution des membres du conseil d'administration ainsi que celle des personnes dédiées aux travaux ou ayant collaboré de près ou de loin à ceux-ci.

Veuillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

Le président du conseil d'administration,

François Joly

Sommaire

Mise en contexte

Le présent rapport répond aux exigences de l'article 138 de la *Loi sur la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances* (ci-après désignée « *Loi sur la CARRA* » ou la « Loi »). Celui-ci prévoit que le ministre responsable de l'Administration gouvernementale et président du Conseil du trésor doit faire un rapport au gouvernement, au plus tard le 14 décembre 2011, sur l'application de la Loi.

Le rapport ne constitue toutefois pas d'une évaluation de la performance de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA). Il ne questionne pas non plus le mandat des comités de retraite ou le contenu des régimes eux-mêmes.

Le rapport rappelle d'abord les constatations effectuées par la Commission des finances publiques, en 2004, lors de l'examen des orientations, des activités et de la gestion de la CARRA, ainsi que les hypothèses de solution qu'elle avait formulées. Il présente ensuite celles retenues par le législateur par l'adoption de la *Loi sur la CARRA* et il indique la manière dont ces solutions se sont traduites dans la réalité. Il établit ainsi le bilan d'environ quatre années de mise en application de la Loi.

Par la suite, le rapport fait état du point de vue des principaux intervenants dans la mise en œuvre de la nouvelle Loi. Finalement, il formule des suggestions afin d'améliorer la gouvernance de la CARRA et sa gestion.

Même si le présent rapport n'a pas pour objet de rendre compte du Plan global d'investissement (PGI) de la CARRA en matière de technologies, on ne peut passer sous silence le fait que la CARRA s'est engagée de façon intensive, depuis 2005, dans la refonte complète de ses processus, systèmes et technologies. L'implantation de la solution Renouvellement et intégration des systèmes essentiels (RISE), en juin 2010, a constitué une transformation majeure pour l'organisation. L'intégration des effets de cette transformation par le personnel de la CARRA reste à être complétée.

Méthodologie

Le rapport s'appuie en partie sur l'examen de la Loi elle-même et des divers documents exigés par celle-ci, notamment les déclarations de services à la clientèle, les plans stratégiques et les rapports annuels de gestion produits au cours des dernières années. Il tient compte des consultations et des recommandations de la Commission des finances publiques ainsi que des rapports du Vérificateur général du Québec.

Le bilan se fonde également sur des travaux de recherches confiés à des experts de l'École Nationale d'Administration publique (ENAP). Ceux-ci ont recueilli et analysé le point de vue des principaux intervenants ayant vécu la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance. Ces deux démarches complémentaires ont permis de formuler certains constats à l'égard de la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance et de ses effets. Partant de ces constats, des pistes d'amélioration à l'égard de la Loi constitutive et des pratiques administratives ont été examinées.

Présentation de la CARRA

Historique de la CARRA

La CARRA existe depuis presque 40 ans. En décembre 1973, l'Assemblée nationale adoptait, rétroactivement au 1er juillet 1973, une loi instituant le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) et constituant la Commission administrative du régime de retraite (CARR), chargée de l'administrer. Les dispositions concernant la CARR étaient alors incluses à la *Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics* (ci-après désignée *Loi sur le RREGOP*).

La création de la CARR répondait alors à deux besoins fondamentaux et pressants : regrouper et uniformiser l'administration des différents régimes existants ainsi qu'implanter et prendre en charge le nouveau régime de retraite, le RREGOP. Ce régime se voulait « universel » pour les employés des secteurs public et parapublic. Cette loi autorisait également la CARR à administrer tout régime de retraite et d'assurances dont l'administration pourrait lui être confiée par une loi ou un décret.

En 2004, les travaux de la Commission des finances publiques ont démontré l'importance et l'urgence de revoir les rôles et responsabilités de la CARRA dans l'administration des régimes de retraite et, pour y faire suite, la *Loi sur la CARRA* a été adoptée le 14 décembre 2006. Elle est entrée en vigueur le 1er juin 2007.

La CARRA aujourd'hui

La CARRA est le plus important administrateur de régimes de retraite au Canada. Elle administre les quelque 30 régimes de retraite qui lui sont confiés par une loi, le Bureau de l'Assemblée nationale ou le gouvernement du Québec. La très grande majorité de la clientèle de la CARRA occupe un emploi au sein de la fonction publique québécoise, dans le réseau de l'éducation ou dans celui de la santé et des services sociaux. Les deux principaux régimes de retraite administrés par l'organisme, soit le RREGOP et le Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE), regroupent près de 98 % des participants actifs.

La CARRA s'est donné pour mission de s'assurer que tous les participants et prestataires de ces régimes bénéficient des avantages auxquels ils ont droit. Elle offre au personnel des secteurs public et parapublic un large éventail de services qui vont de la démarche d'adhésion à un régime au versement des prestations de retraite. En outre, la CARRA offre une expertise-conseil en produisant les évaluations actuarielles des régimes de retraite et diverses études pour les parties négociantes et les comités de retraite. Elle fournit un soutien administratif aux comités de retraite et elle voit également à l'exécution des décisions de ces derniers.

À la fin de l'année 2010, les régimes de retraite administrés par la CARRA comptaient 550 000 participants actifs, 497 000 participants non actifs et 302 000 prestataires. Son budget de fonctionnement s'élevait à 81,1 millions de dollars, son financement était assumé quasiment à parts égales par les employés et les 1 394 employeurs des secteurs public, parapublic municipal et supramunicipal, dont principalement le gouvernement du Québec.

Les problèmes ayant motivé l'adoption de la *Loi sur la CARRA*

En janvier 2004, la Commission des finances publiques tenait des consultations particulières pour prendre connaissance des opinions de regroupements de participants aux régimes de retraite administrés par la CARRA. Elle a aussi reçu en audition le président de la CARRA.

Au terme de ses travaux, en décembre 2004, la Commission des finances publiques produisait un rapport dans lequel elle réitérait toute sa confiance dans l'équipe de direction et dans l'ensemble du personnel de la CARRA. Le rapport soulignait toutefois des problèmes reliés à la gouvernance, aux ressources budgétaires ainsi qu'aux technologies de l'information. La Commission estimait que ces problèmes étaient susceptibles d'affecter la qualité des services et la performance de l'organisation. Elle recommandait alors la modification de l'encadrement législatif de la CARRA.

Afin de rendre le fonctionnement général de la CARRA plus efficace, de remédier à son sous-financement et de lui permettre de répondre plus adéquatement aux attentes de ses clients, la Commission recommandait :

- que le Secrétariat du Conseil du trésor propose, dans les meilleurs délais, un projet de modification de l'encadrement législatif de la CARRA;
- que ce projet de modification comporte un nouveau mode de financement de la CARRA favorisant l'autonomie de l'équipe de gestion dans la détermination de son budget, l'allégement du processus budgétaire et des ressources budgétaires répondant davantage aux besoins actuels et à venir de la CARRA et de sa clientèle;
- que ce projet de modification comprenne une réforme de la gouvernance de la CARRA, notamment par la création d'un conseil d'administration, la révision du partage des rôles et des responsabilités ainsi que l'établissement de liens clairs d'imputabilité.

Les changements introduits par la *Loi sur la CARRA* et leur mise en œuvre

À la suite du rapport de la Commission des finances publiques de 2004 et des représentations des différents intervenants en commission parlementaire lors de l'étude détaillée du *Projet de loi n° 27 sur la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances*, le législateur a introduit des changements importants à la CARRA, notamment au niveau de sa gouvernance, de ses ressources budgétaires et des technologies de l'information. De manière générale, on peut affirmer que la nouvelle Loi rejoint la grande majorité des recommandations formulées par la Commission des finances publiques.

Les changements apportés à la gouvernance

La constitution d'un conseil d'administration est au cœur des changements instaurés par la *Loi sur la CARRA*. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, en juin 2007, la gouvernance de la CARRA repose sur un conseil d'administration qui administre les affaires de l'organisme et sur une présidente-directrice générale, nommée après consultation du conseil, laquelle est responsable de la direction et de la gestion de la CARRA.

Le conseil d'administration est composé de quinze membres nommés par le gouvernement, dont le président, le président-directeur général, qui est membre d'office et treize autres membres parmi lesquels :

- quatre sont des membres représentant le gouvernement;
- trois sont des membres représentant les employés participant aux régimes de retraite administrés par la CARRA, dont deux membres représentant les employés visés par le RREGOP et un membre représentant les employés visés par le RRPE;
- un est un membre représentant les retraités de l'un ou l'autre des régimes de retraite administrés par la CARRA;
- cinq sont des membres indépendants.

Le conseil d'administration participe à toutes les décisions importantes, tant en ce qui concerne les orientations de la CARRA que son fonctionnement. Il a aussi des responsabilités majeures à assumer en matière de contrôle, d'éthique et de transparence. En raison de la diversité des responsabilités du conseil d'administration, le législateur a prévu la constitution de quatre comités devant jouer un rôle stratégique. Il s'agit du comité de gouvernance et d'éthique, du comité des ressources humaines, du comité des services à la clientèle et du comité de vérification. Deux autres comités ont été constitués par le conseil d'administration, soit le comité des technologies de l'information et le comité consultatif sur les services aux retraités et les enjeux de l'indexation.

Alors qu'auparavant les comités de retraite étaient « *constitués au sein de la CARRA* » et faisaient office de « conseil d'administration » pour celle-ci, ils sont maintenant individuellement constitués par leur loi habilitante respective ou par un décret, ce qui constitue un changement majeur tant du point de vue de leur statut que des fonctions qui leur sont attribuées. Tel que souhaité, la *Loi sur la CARRA* a eu comme conséquence de créer une distance entre les enjeux de négociation et les enjeux d'administration des régimes de retraite. Les rôles et fonctions du conseil d'administration de la CARRA sont déterminés dans sa loi constitutive et ceux des comités de retraite le sont dans des lois ou décrets distincts.

Les changements apportés aux ressources budgétaires

Le législateur a déterminé qu'il revenait au conseil d'administration seul de déterminer le budget annuel de la CARRA ainsi que le montant attribuable aux frais d'administration de chacun des régimes qu'elle a pour fonction d'administrer. La détermination du budget, auparavant approuvé par les comités de retraite, est maintenant de la responsabilité exclusive du conseil d'administration, la Loi ne prévoyant pas que les prévisions budgétaires de la CARRA soient soumises à l'approbation du gouvernement. Le législateur a établi dans la Loi la provenance des sommes nécessaires au paiement des frais d'administration de chacun des régimes de retraite et la façon dont elles sont prises.

Les changements apportés aux technologies de l'information

Il faut se rappeler qu'au moment de l'entrée en vigueur de la *Loi sur la CARRA* et de la constitution du conseil d'administration, en juin 2007, le projet de modernisation des technologies de l'information était déjà élaboré. Sa mise en œuvre avait débuté en 2005. Le nouveau conseil d'administration a donc eu à s'approprier un PGI qui constitue un virage technologique majeur pour la CARRA. Ce plan impliquait la refonte de tous les systèmes essentiels à la mission de la CARRA et le déploiement de l'infrastructure technologique requise pour leur utilisation. À cet égard, la CARRA vit le plus important processus de changement depuis sa création en 1973.

Les cinq premiers projets du PGI ont permis à la CARRA d'actualiser toutes ses composantes réseautiques, technologiques et de sécurité lui permettant d'héberger la totalité de ses solutions applicatives. Il n'est alors plus nécessaire pour la CARRA d'impartir ses services applicatifs, rendant celle-ci autonome pour la gestion de son parc informatique et de ses solutions systémiques. Les deux derniers projets du PGI, terminés en janvier et juin 2010, ont permis à la CARRA de mettre en fonction la nouvelle solution systémique RISE, intégrant tous ses systèmes essentiels.

Toutefois, depuis juin 2010, la CARRA doit assumer les impacts attendus de toute organisation qui met en ligne une solution d'une telle ampleur, soit la nécessité de stabiliser la solution applicative, consolider l'intégration de la technologie, optimiser ses processus et gérer les changements d'organisation du travail, tout en maintenant les services à la clientèle dans un contexte de transition.

La mise en œuvre de la Loi vue par les principaux acteurs concernés

Afin de donner une objectivité à la démarche de bilan, on a fait appel à l'ENAP. Celle-ci s'est vu confier le mandat de recueillir auprès de chacun des acteurs et des partenaires concernés de l'information sur les mesures prises et les mécanismes mis en place dans la foulée de l'adoption de la *Loi sur la CARRA*.

L'analyse de l'information recueillie permet de constater que les répondants ne décèlent pas de faiblesse majeure ni dans la conception, ni dans la mise en œuvre de la *Loi sur la CARRA*. Plusieurs intervenants ont toutefois indiqué que la mise en œuvre de la Loi datait d'au plus quatre ans et qu'il fallait laisser un certain temps aux changements introduits pour qu'ils prennent forme pleinement. D'autres ont affirmé que la Loi pourrait facilement être reconduite telle quelle pour une autre période de cinq ans, sans nuire à la bonne gestion de la CARRA. Selon eux, plusieurs améliorations pourraient être apportées en modifiant simplement les pratiques actuelles. La problématique la plus souvent évoquée porte sur l'établissement de liens plus étroits entre la CARRA et les comités de retraite.

En ce qui concerne les effets de la Loi sur l'administration de la CARRA, la très grande majorité des répondants considèrent que l'autonomie et la gouvernance de la CARRA ont été améliorées. Les membres des comités de retraite ayant répondu au questionnaire soulignent aussi les effets positifs de la Loi sur leur autonomie. Il en va de même pour la simplification et l'accélération du processus d'adoption du budget annuel. Les ressources allouées à la CARRA se sont également accrues de manière significative. Il faut, par contre, mentionner que la modernisation des technologies de l'information n'a pas encore produit tous les effets attendus. Au dire de certains répondants, pendant cette période d'implantation, la qualité des services a souffert.

Conclusion

Tout au long de la démarche de bilan, des propositions de modifications législatives de même que des suggestions d'amélioration aux pratiques actuelles ont été suggérées tant par les membres du conseil d'administration et par le personnel de la CARRA que par des intervenants externes. Il est intéressant d'en prendre notre et de les partager. Elles sont présentées en détail dans la section 7 du document.

Plusieurs améliorations aux pratiques administratives pourront être introduites à court terme. Le changement le plus important visera à mieux structurer les relations entre la CARRA et les comités de retraite. La forme de cette intervention reste encore à déterminer.

La mise en œuvre de la Loi est relativement récente. Elle n'a pas encore atteint son potentiel optimal. Pour ces motifs, il n'est pas nécessaire d'apporter à court terme des modifications à la Loi. La CARRA peut aisément fonctionner à l'intérieur du cadre actuel. Lors du prochain rapport sur l'application de la Loi, après plus de dix ans de mise en œuvre, le moment sera sans doute opportun pour examiner des correctifs visant à améliorer la Loi et son impact sur l'administration de la CARRA.

1. MISE EN CONTEXTE

Le présent rapport répond aux exigences de l'article 138 de la *Loi sur la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances*[1] (ci-après désignée la « *Loi sur la CARRA* » ou la « Loi »). Celui-ci prévoit que le ministre responsable de l'Administration gouvernementale doit faire un rapport au gouvernement, au plus tard le 14 décembre 2011, sur l'application de la Loi. Ce rapport doit notamment contenir des recommandations concernant la mise en œuvre de la Loi et l'actualisation de la mission de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA).

Il faut avoir à l'esprit que ce rapport ne constitue pas une évaluation de la performance de la CARRA. Il ne questionne pas le mandat des comités de retraite ou le contenu des régimes de retraite eux-mêmes. Tant les comités de retraite que le contenu des régimes ne sont d'ailleurs pas constitués ou régis par la *Loi sur la CARRA*.

Le rapport rappelle d'abord les constatations effectuées par la Commission des finances publiques, en 2004, lors de l'examen des orientations, des activités et de la gestion de la CARRA, ainsi que les hypothèses de solution qu'elle avait formulées. Le rapport présente ensuite les solutions retenues par le législateur par l'adoption de la *Loi sur la CARRA* et il indique la manière dont ces solutions se sont traduites dans la réalité. Il établit ainsi le bilan d'environ quatre années de mise en application de la Loi. Par la suite, le rapport fait état du point de vue des principaux intervenants dans la mise en œuvre de la nouvelle Loi. Finalement, il suggère des pistes afin d'améliorer la gouvernance de la CARRA et sa gestion.

Il faut toutefois souligner que cette première échéance de reddition de compte constitue un délai bien court pour évaluer les résultats et l'atteinte des objectifs poursuivis par l'entrée en vigueur de la *Loi sur la CARRA*, en juin 2007. En effet, les problèmes décelés par la Commission des finances publiques, en 2004, existaient pour la plupart déjà depuis plusieurs années. La mise en place d'une nouvelle gouvernance ne pouvait à elle seule, en un si court délai, apporter une solution définitive à ces problèmes.

Même si le présent rapport n'a pas pour objet de rendre compte du Plan global d'investissement (PGI) de la CARRA en matière de technologies, on ne peut passer sous silence le fait que la CARRA s'est engagée de façon intensive, depuis 2005, dans la refonte complète de ses processus, systèmes et technologies. Plus particulièrement, l'implantation de la solution Renouvellement et intégration des systèmes essentiels (RISE), en juin 2010, a constitué une transformation majeure pour l'organisation. L'intégration des effets de cette transformation n'est pas complétée. En effet, il reste encore beaucoup à faire dans la modernisation des technologies de l'information, qui n'a pas encore produit tous les effets attendus.

Il faut reconnaître que des problèmes de services à la clientèle existent actuellement à la suite de difficultés reliées à l'implantation des nouveaux systèmes informatiques et des nouveaux processus. Tant le conseil d'administration que la direction générale de la CARRA sont conscients de ces difficultés inhérentes à une implantation d'une telle envergure et ils s'efforcent actuellement de rétablir la rapidité et la fluidité des services.

Malgré les difficultés rencontrées dans la modernisation de ses technologies de l'information, la CARRA dispose maintenant de systèmes informatiques qui lui permettront d'offrir des services de plus en plus efficients à ses clients et à ses partenaires. Au cours des prochaines années, la CARRA devra continuer à évoluer dans un contexte où elle doit offrir des services à un nombre croissant de prestataires, lequel a sensiblement augmenté au cours des dernières années. En plus d'une charge de travail croissante, la CARRA est confrontée à un cadre législatif dont la complexité s'accentue au fil des années et aux modifications législatives qui sont apportées aux régimes à la suite d'ententes entre le gouvernement et les associations représentant les participants.

2. MÉTHODOLOGIE

Le rapport s'appuie en partie sur l'examen de la Loi elle-même et des divers documents exigés par celle-ci, notamment les déclarations de services à la clientèle, les plans stratégiques et les rapports annuels de gestion produits au cours des dernières années. Il tient compte des consultations et des recommandations de la Commission des finances publiques ainsi que des rapports du Vérificateur général du Québec. Il se réfère aussi parfois à des politiques concernant la gouvernance ainsi qu'aux lois instituant les régimes de retraite.

Le bilan se fonde également sur des travaux de recherche confiés à des experts de l'École Nationale d'Administration (ENAP). L'équipe de l'ENAP était composée d'un conseiller expert de la Direction des services aux organisations et d'une professionnelle de recherche du Centre de recherche et d'expertise en évaluation (CREXE). Ceux-ci ont recueilli et analysé le point de vue des principaux intervenants ayant vécu la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance.

Ces deux démarches complémentaires ont permis de formuler certains constats à l'égard de la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance et de ses effets. Partant de ces constats, des pistes d'amélioration à l'égard de la Loi constitutive de la CARRA et des pratiques administratives ont été identifiées.

3. PRÉSENTATION DE LA CARRA

3.1. Historique de la CARRA

La CARRA existe depuis presque 40 ans. En décembre 1973, l'Assemblée nationale adoptait, rétroactivement au 1er juillet 1973, une loi instituant le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) et constituant la Commission administrative du régime de retraite (CARR), chargée de l'administrer[2]. Les dispositions concernant la CARR étaient alors incluses dans la *Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics* (ci-après désignée « *Loi sur le RREGOP* »)[3].

La création de la CARR répondait alors aux besoins fondamentaux et pressants : regrouper et uniformiser l'administration des différents régimes existants, implanter et prendre en charge le nouveau régime de retraite, le RREGOP. Celui-ci se voulait « universel » pour les employés des secteurs public et parapublic. Cette loi autorisait également la CARR à administrer tout régime de retraite et d'assurances dont l'administration pourrait lui être confiée par une loi ou un décret.

En juillet 1983, la *Loi modifiant les régimes de retraite et diverses dispositions législatives*[4] a modifié, entre autres, le nom de la CARR qui est devenue la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA), nom qu'elle porte encore aujourd'hui.

En juin 1995, la CARRA allait devenir la première unité autonome de service au sein de la fonction publique du Québec. L'adoption de ce nouveau cadre de gestion axé sur les résultats s'inscrivait dans une démarche globale de responsabilisation mise de l'avant par le gouvernement du Québec.

En décembre 1996, l'Assemblée nationale a modifié à nouveau le statut et le mode de financement de la CARRA, rétroactivement au 1er avril 1996[5]. Les frais d'administration relatifs au RREGOP et au Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE) seraient désormais assumés à parts égales par les participants et par le gouvernement[6]. La CARRA est devenue ainsi un organisme extrabudgétaire, son budget n'étant plus voté par l'Assemblée nationale.

En 2004, les travaux de la Commission des finances publiques ont démontré l'importance et l'urgence de revoir les rôles et responsabilités de la CARRA dans l'administration des régimes de retraite[7] et, pour y faire suite, la *Loi sur la CARRA* a été adoptée le 14 décembre 2006. Elle est entrée en vigueur le 1er juin 2007.

3.2. La CARRA aujourd'hui

La CARRA est le plus important administrateur de régimes de retraite au Canada. Elle administre les quelque 30 régimes de retraite qui lui sont confiés par une loi, le Bureau de l'Assemblée nationale ou le gouvernement du Québec[8]. La très grande majorité de la clientèle de la CARRA occupe un emploi au sein de la fonction publique québécoise, dans le réseau de l'éducation ou dans celui de la santé et des services sociaux. Les deux principaux régimes de retraite administrés par l'organisme, soit le RREGOP et le RRPE, regroupent près de 98 % des participants actifs.

La CARRA n'est toutefois pas le seul acteur dans le système de gouvernance des régimes de retraite qu'elle administre. On peut consulter l'organigramme de gouvernance de la CARRA et des régimes de retraite des secteurs public et parapublic à l'annexe 1.

Cette gouvernance repose sur quatre piliers. Les deux premiers sont les parties négociantes, soit le gouvernement et ses employés représentés par des syndicats ou des associations. Ces parties définissent, par la négociation, les paramètres des régimes de retraite qui sont inscrits dans les conditions de travail.

Les comités de retraite sont aussi des acteurs importants de la gouvernance des régimes de retraite. Ils sont au nombre de quatre, soit celui du RREGOP[9], celui du RRPE[10], celui du Régime de retraite des élus municipaux (RREM)[11] et enfin, celui du Régime de retraite des membres de la Sûreté du Québec (RRMSQ)[12].

Les comités de retraite ont notamment pour mandat de réexaminer, sur demande, les décisions prises par la CARRA à l'égard des participants et des prestataires, de recevoir pour examen les évaluations actuarielles des régimes et d'établir, conjointement avec la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDP), une politique de placement à l'égard des fonds provenant des cotisations de leurs participants respectifs. Le Comité de retraite du RREM, pour sa part, le fait à l'égard des fonds qui proviennent des cotisations des participants et des municipalités.

Ces comités peuvent aussi demander à la CARRA des études portant sur l'administration des régimes de retraite, conseiller la CARRA, les ministres concernés et formuler des recommandations concernant l'application des régimes de retraite.

Quant à la CARRA, elle a pour mission de s'assurer que tous les participants et prestataires de ces régimes bénéficient des avantages auxquels ils ont droit. Elle offre au personnel des secteurs public et parapublic un large éventail de services, qui vont de la démarche d'adhésion à un régime au versement des prestations de retraite. En outre, la CARRA offre une expertise-conseil en produisant les évaluations actuarielles des régimes de retraite et diverses études pour les parties négociantes et les comités de retraite. Elle fournit un soutien administratif aux comités de retraite[13] et elle voit également à l'exécution des décisions de ces derniers.

En 2006, au moment de l'adoption de la Loi, la CARRA disposait d'un budget de 50 millions de dollars, elle administrait plus d'une vingtaine de régimes de retraite comptant 524 000 participants actifs, 424 000 participants non actifs[14] et 246 000 prestataires. À la fin de l'année 2010, les régimes de retraite administrés par la CARRA comptaient 550 000 participants actifs, 497 000 participants non actifs et 302 000 prestataires. Son budget de fonctionnement s'élevait à 81,1 millions de dollars. Son financement était assumé quasiment à parts égales par les employés et les 1 394 employeurs des secteurs public, parapublic, municipal et supramunicipal, dont principalement le gouvernement du Québec[15].

Depuis juin 2007, la CARRA est administrée par un conseil d'administration, formé de quinze membres nommés par le gouvernement. Un président-directeur général et deux vice-présidents en assurent la direction et la gestion. En appui à cette gouvernance, la CARRA est dotée d'une structure administrative qui partage les services en trois catégories : les services directs à la clientèle, les services généraux et les services d'expertise-conseil et de coordination. On peut consulter l'organigramme de la CARRA à l'annexe 2.

4. LES PROBLÈMES AYANT MOTIVÉ L'ADOPTION DE LA *LOI SUR LA CARRA*

En vertu du *Règlement de l'Assemblée nationale*[16], chaque commission parlementaire examine annuellement les orientations, les activités et la gestion d'au moins un organisme public soumis à son pouvoir de surveillance. La Commission des finances publiques a décidé, en juin 2003, de procéder à un mandat de surveillance de la CARRA[17].

Ainsi, en janvier 2004, la Commission des finances publiques tenait des consultations particulières pour prendre connaissance des opinions de regroupements de participants aux régimes de retraite administrés par la CARRA[18]. Elle a aussi reçu en audition le président de la CARRA.

Au terme de ses travaux, en décembre 2004, la Commission des finances publiques produisait un rapport final dans lequel elle réitérait toute sa confiance dans l'équipe de direction et dans l'ensemble du personnel de la CARRA. Le rapport soulignait toutefois des problèmes reliés à la gouvernance, aux ressources budgétaires ainsi qu'aux technologies de l'information. La Commission estimait que ces problèmes étaient susceptibles d'affecter la qualité des services et la performance de l'organisation. Elle recommandait alors la modification de l'encadrement législatif de la CARRA[19].

4.1. Les problèmes liés à la gouvernance

Avant juin 2007, la structure de gouvernance de la CARRA était composée de trois comités de retraite, soit ceux du RREGOP, du RRPE et du RREM, dirigés par le président de la CARRA[20]. Les mandats des comités allaient de l'approbation du budget et du plan d'action de la CARRA à l'établissement d'une politique de placement au réexamen des décisions de la CARRA à l'égard des participants et des prestataires des régimes et à la détermination des modalités d'application des ententes intervenues entre les parties négociantes.

Les consultations menées par la Commission des finances publiques ont démontré que ce mode de gouvernance avait notamment amené les problèmes suivants[21] :

- difficultés et lenteur du processus d'établissement du budget;
- ressources budgétaires insuffisantes consenties à la CARRA au terme du processus budgétaire;
- manque d'autonomie de la direction générale de la CARRA par rapport aux parties négociantes;
- conflits et confusion dans les rôles d'administration, de gestion des régimes et de négociation;
- manque de transparence envers les syndicats non représentés au Comité de retraite du RREGOP.

4.2. Les problèmes liés aux ressources budgétaires

Les consultations ont aussi permis à la Commission des finances publiques de constater une problématique sérieuse et récurrente relativement aux ressources budgétaires de la CARRA[22].

D'une part, le processus d'adoption du budget a été perçu comme lourd, lent et peu transparent. Il se déroulait en plusieurs phases où, souvent, la CARRA était exclue du processus.

D'autre part, le niveau nettement insuffisant des ressources budgétaires consenties à la CARRA avait comme conséquence un retard important au niveau de la qualité des services et un net sous-investissement en matière de technologies de l'information.

4.3. Les problèmes liés aux technologies de l'information

Lors des auditions de la Commission, un problème très sérieux existant en matière d'équipements et de systèmes informatiques a été mis en évidence. Ce problème avait un impact important sur la prestation des services, plus particulièrement sur les délais de production des données et sur leur exactitude[23].

En effet, il a été constaté que les systèmes informatiques supportant les activités de la CARRA souffraient de problèmes fonctionnels importants et avaient atteint leur limite de durée de vie utile. Ces systèmes âgés (plusieurs de 20 à 30 ans) n'étaient pas conçus pour gérer la complexité croissante des régimes de retraite. Ils étaient l'objet de fréquentes transformations visant à les adapter aux modifications législatives. Dans plusieurs situations, les carences des systèmes devaient être suppléées par des opérations manuelles.

Malgré une démarche de révision des processus de travail et des systèmes informatiques entreprise depuis 2002 et l'adoption d'un budget spécial de refonte des systèmes de 67 millions de dollars, dont l'investissement était prévu sur une période de sept ans, les investissements tardaient à se réaliser, accentuant ainsi le retard de la CARRA. Selon la Commission, l'urgence de procéder à cette refonte était d'autant plus pressante qu'on anticipait une augmentation sensible de la demande de services au cours des prochaines années en raison des prévisions de départs à la retraite. Ces départs occasionneraient inévitablement une hausse préalable de diverses demandes.

4.4. Recommandations de la Commission des finances publiques

Afin de rendre le fonctionnement général de la CARRA plus efficace, de remédier à son sous-financement et de lui permettre de répondre plus adéquatement aux attentes de ses clients, la Commission recommandait :

- que le Secrétariat du Conseil du trésor propose, dans les meilleurs délais, un projet de modification de l'encadrement législatif de la CARRA;
- que ce projet de modification comporte un nouveau mode de financement de la CARRA favorisant l'autonomie de l'équipe de gestion dans la détermination de son budget, l'allègement du processus budgétaire et des ressources budgétaires répondant davantage aux besoins actuels et à venir de la CARRA et de sa clientèle;
- que ce projet de modification comprenne une réforme de la gouvernance de la CARRA, notamment par la création d'un conseil d'administration, la révision du partage des rôles et des responsabilités ainsi que l'établissement de liens clairs d'imputabilité.

On peut consulter à l'annexe 3 l'ensemble des éléments ayant fait l'objet d'un consensus auprès des intervenants et de membres de la Commission des finances publiques.

5. LES CHANGEMENTS INTRODUITS PAR LA *LOI SUR LA CARRA* ET LEUR MISE EN ŒUVRE

À la suite du rapport de la Commission des finances publiques et des représentations des différents intervenants en commission parlementaire lors de l'étude détaillée du *Projet de loi n° 27 sur la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances*, le législateur a introduit des changements importants à la CARRA, notamment au niveau de sa gouvernance, de ses ressources budgétaires et des technologies de l'information. De manière générale, on peut affirmer que la nouvelle Loi rejoint la grande majorité des recommandations formulées par la Commission des finances publiques.

Cette loi a été adoptée dans la foulée du dépôt de l'énoncé de politique du gouvernement intitulé « Moderniser la gouvernance des sociétés d'État »[24] et de l'adoption de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*[25]. Bien que la CARRA ne soit pas visée par cet énoncé de politique, le projet de loi en respecte les principes.

Lors de son dépôt à l'Assemblée nationale, la *Loi sur la CARRA* est présentée ainsi[26] :

> *« Ce projet de loi institue, dans une loi distincte, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances. La Commission est une personne morale, mandataire de l'État. Elle a pour principale fonction d'administrer les régimes de retraite des employés du secteur public.*
>
> *Ce projet de loi modifie l'organisation administrative de la Commission afin de prévoir la constitution d'un conseil d'administration et de quatre comités de ce conseil : le comité de vérification, le comité de gouvernance et d'éthique, le comité des ressources humaines et le comité des services à la clientèle. Le projet de loi précise également certaines fonctions du conseil d'administration et reconduit substantiellement les règles actuelles de financement de la Commission.*
>
> *Par ailleurs, le projet de loi comporte des modifications concernant les responsabilités des comités de retraite ainsi que leur composition. Il modifie aussi la Loi sur le Régime de retraite du personnel d'encadrement afin d'y introduire les dispositions concernant le comité de retraite de ce régime, le réexamen et l'arbitrage des décisions qui étaient auparavant prévus dans la Loi sur le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics. ».*
> *[...]*

Cette nouvelle structure n'est pas remise ne question par le présent rapport pour les motifs dont il sera fait état plus loin.

5.1. Les changements apportés à la gouvernance

Au problème de gouvernance, la Commission des finances publiques proposait la création d'un conseil d'administration, la séparation des pouvoirs et le partage des rôles et des responsabilités entre un conseil d'administration et les comités de retraite.

Ainsi, « un conseil d'administration signifierait d'abord un apport d'expertise en matière de gestion de grandes organisations, de nouvelles compétences qui pourraient apporter un appui de taille à l'équipe de direction, notamment en ce qui concerne l'établissement, la diffusion et la réalisation d'une vision stratégique à long terme »[27]. Le deuxième avantage majeur serait de créer une distance entre l'équipe de direction, donc les tâches de gestion courantes de la CARRA, et les parties négociantes[28]. Selon la Commission, la séparation des postes de président du conseil d'administration et de chef de la direction apporterait un leadership indépendant de la direction au sein du conseil d'administration, constituant un préalable pour que le conseil ait la capacité de remplir son rôle de surveillance de la direction de manière indépendante.

Pour maximiser l'apport du conseil d'administration, deux critères devaient primer dans le choix de ses membres, le premier étant l'expérience, les connaissances et les compétences et le deuxième, l'indépendance d'une majorité des membres.

Enfin, la Commission des finances publiques recommandait que les fonctions des membres du conseil d'administration et celles des membres des comités de retraite soient mutuellement exclusives[29]. Quant au mode de nomination des membres de ce conseil d'administration, il reviendrait au gouvernement de les nommer, après avoir consulté le conseil d'administration sur ses besoins.

Après avoir constaté la confusion dans le partage des rôles et responsabilités et la nécessité de la création d'un conseil d'administration, l'objectif le plus important était de créer une distance entre les enjeux de négociation et ceux de l'administration. Un véritable partage des responsabilités améliorerait la gouvernance et le niveau d'autonomie[30]. Ainsi, les responsabilités quant à la surveillance de la gestion de la CARRA devraient être explicitement dévolues au conseil d'administration[31] alors que la gestion des régimes de retraite devrait demeurer du ressort des comités de retraite[32].

La constitution du conseil d'administration et la définition de ses fonctions correspondent aux recommandations exprimées par la Commission des finances publiques[33], mais aussi aux principes des lignes directrices de l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR) concernant la gouvernance des régimes de retraite[34].

5.1.1. La constitution et la composition du conseil d'administration

La constitution d'un conseil d'administration est donc au cœur des changements instaurés par la *Loi sur la CARRA*.

Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, en juin 2007, la gouvernance de la CARRA repose sur un conseil d'administration qui administre les affaires de l'organisme et sur une présidente-directrice générale, nommée après consultation du conseil d'administration[35], laquelle est responsable de la direction et de la gestion de la CARRA[36].

Enfin, la séparation des tâches souhaitée par la Commission s'est concrétisée, puisque la Loi interdit le cumul des fonctions de président du conseil d'administration avec celles de président-directeur général[37] et prévoit qu'un membre du conseil d'administration ne peut être membre d'un comité de retraite d'un régime administré par la CARRA[38].

Le conseil d'administration est composé de quinze membres nommés par le gouvernement[39], dont le président du conseil, le président-directeur général, qui est membre d'office, et treize autres membres[40] parmi lesquels :

- quatre sont des membres représentant le gouvernement;
- trois sont des membres représentant les employés participant aux régimes de retraite administrés par la CARRA, dont deux membres représentant les employés visés par le RREGOP et un membre représentant les employés visés par le RRPE;
- un est un membre représentant les retraités de l'un ou l'autre des régimes de retraite administrés par la CARRA;
- cinq sont des membres indépendants.

La composition du conseil d'administration assure ainsi une représentativité des différents partenaires impliqués et l'indépendance de six de ses membres, dont le président du conseil, garantissant une absence de relation ou d'intérêt susceptible de nuire à la qualité des décisions par rapport aux intérêts de l'organisme. Quant à la qualification de « membre indépendant » au sens de la *Loi sur la CARRA*, elle est semblable à celle de la *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec*[41].

Le Conseil des ministres a procédé à la nomination des neuf premiers membres du conseil d'administration le 9 mai 2007[42], dont le président du conseil[43]. Le 6 juin 2007, le gouvernement nommait les cinq autres membres indépendants du conseil[44].

La *Loi sur la CARRA* prévoit que les membres du conseil d'administration, autres que le président-directeur général, ne soient pas rémunérés, sauf dans les cas et aux conditions que peut déterminer le gouvernement[45]. Ainsi, en vertu des décrets de nomination adoptés, seul le président du conseil reçoit une rémunération.

En juin 2007, le gouvernement nommait un président-directeur général par intérim, et le 28 novembre 2007, il nommait la présidente-directrice générale actuelle[46], membre d'office du conseil.

5.1.2. Les fonctions du conseil d'administration

Le conseil d'administration participe à toutes les décisions importantes, tant en ce qui concerne les orientations de la CARRA que son fonctionnement. Il a aussi des responsabilités majeures à assumer en matière de contrôle, d'éthique et de transparence. Ses responsabilités sont décrites ainsi dans la Loi :

« Le conseil d'administration assume notamment les responsabilités suivantes :

- adopter le plan stratégique, le plan d'action et la déclaration de services;
- approuver les ententes de services élaborées avec les comités de retraite;
- déterminer le budget annuel de la Commission;
- approuver les états financiers et le rapport annuel de la Commission;
- approuver les états financiers des régimes de retraite, à moins que cette fonction n'ait été confiée en vertu des dispositions d'une loi ou d'un régime de retraite à un comité de retraite et que celui-ci ne l'ait exercée dans le délai prévu par celle-ci;
- adopter un code d'éthique et de déontologie applicable aux membres du conseil d'administration et aux vice-présidents de la Commission;
- approuver les profils de compétence et d'expérience requis pour la nomination des membres indépendants du conseil et du président-directeur général ».

Le 7 juin 2007 a lieu la première réunion du conseil d'administration, au cours de laquelle sont adoptés, notamment, le premier règlement intérieur[47] et le profil de compétence pour la nomination du président-directeur général.

Quant au code d'éthique et de déontologie des membres du conseil d'administration et des vice-présidents[48], il est adopté à la séance du 19 septembre 2007.

Aux fins de respecter leurs obligations, les membres du conseil d'administration se sont réunis à sept reprises au cours de l'année 2007 et à une dizaine de reprises pour chacune des années suivantes[49]. En plus d'assumer les responsabilités prévues dans la Loi, ils se sont notamment penchés sur les sujets suivants :

- adoption du règlement sur la délégation des pouvoirs;
- adoption du Plan d'action de développement durable 2009-2013;
- adoption d'une politique budgétaire;
- adoption d'une politique de développement des ressources humaines;
- adoption d'une grille d'évaluation du rendement des membres du conseil d'administration et de ses comités.

5.1.3. Les comités statutaires du conseil d'administration

En raison de la diversité des responsabilités du conseil d'administration, le législateur a prévu la constitution de quatre comités devant jouer un rôle stratégique[50]. Ces comités sont composés de trois membres du conseil et doivent être présidés par un membre indépendant.

Dès sa première séance, le 7 juin 2007, le conseil d'administration constitue les quatre comités et en désigne les membres dont les fonctions respectives, mais non limitatives sont précisées dans la Loi. Il s'agit du comité de gouvernance et d'éthique, du comité des ressources humaines, du comité des services à la clientèle et du comité de vérification. Le conseil précise leur mandat[51] et établit les règles de fonctionnement de chacun. On peut prendre connaissance du mandat spécifique de ces comités et de leurs principales réalisations à l'annexe 4.

5.1.4. Les autres comités du conseil d'administration

La *Loi sur la CARRA* prévoit que le conseil peut constituer tout autre comité pour faciliter le bon fonctionnement de la CARRA ou pour l'étude de questions particulières concernant sa gestion.

Ainsi, deux autres comités ont été constitués par le conseil en vertu de ce pouvoir, soit le comité des technologies de l'information et le comité consultatif sur les services aux retraités et les enjeux de l'indexation.

Le comité des technologies de l'information

Ce comité a été constitué par le conseil d'administration en décembre 2010. Il a pour mandat de formuler des avis ou des recommandations au conseil d'administration relativement à l'ensemble des ressources informationnelles de l'organisation. Il évalue les orientations d'investissement et examine les demandes d'acquisition de biens et de services qui nécessitent l'approbation du conseil d'administration[52].

Le comité consultatif sur les services aux retraités et les enjeux de l'indexation

Au printemps 2011, le conseil d'administration de la CARRA a constitué le comité consultatif sur les services aux retraités et les enjeux de l'indexation, composé de dix-sept membres. Son mandat et ses responsabilités ont été déterminés en fonction des recommandations du rapport intérimaire de la Commission des finances publiques sur l'indexation des régimes de retraite des secteurs public et parapublic de juin 2010[53].

Ce comité paritaire relève du conseil d'administration de la CARRA et les membres, issus d'associations de retraités, de cadres et de syndicats, sont nommés par ce dernier. Des représentants de l'organisme, de même que du Secrétariat du Conseil du trésor, participeront également aux travaux, à titre d'observateurs.

Le comité a pour mandat d'amener les intervenants à discuter ensemble pour proposer un ou des projets communs de solutions sur les questions suivantes :

- les enjeux de l'indexation des rentes et les impacts sur la gestion des régimes de retraite;
- les services aux retraités;
- l'information produite par la CARRA à l'intention des retraités, plus particulièrement quant à sa disponibilité et à sa circulation.

5.1.5. Le partage des rôles et des responsabilités entre la CARRA et les comités de retraite

Alors qu'auparavant les comités de retraite étaient « *constitués au sein de la CARRA* »[54] et faisaient office de « conseil d'administration » pour celle-ci, ils sont maintenant individuellement constitués par leur loi habilitante respective ou par un décret. Ceci constitue un changement majeur tant au point de vue de leur statut que de celui des fonctions qui leur sont attribuées.

Les comités de retraite sont au nombre de quatre, soit celui du RREGOP[55], celui du RRPE[56], celui du RREM[57] et celui du RRMSQ[58].

Tel que souhaité, la *Loi sur la CARRA* a eu comme conséquence de créer une distance entre les enjeux de négociation et les enjeux d'administration des régimes de retraite. Les rôles et fonctions du conseil d'administration de la CARRA sont déterminés dans sa loi constitutive et ceux des comités de retraite le sont dans des lois ou des décrets distincts

Quant aux lois constitutives de chacun des comités de retraite, elles présentent une grande similitude concernant leurs fonctions[59], qu'on peut exposer succinctement comme suit :

- réexaminer, sur demande, les décisions prises par la CARRA à l'égard des participants et prestataires visés par les régimes de retraite;
- déterminer, dans certaines circonstances, les modalités d'application des ententes intervenues entre les parties négociant les conditions de travail des participants visés par les régimes;
- établir, conjointement avec la CDP, une politique de placement à l'égard des fonds provenant des cotisations des participants;
- approuver les états financiers des régimes suivant la recommandation du comité de vérification du conseil d'administration de la CARRA;
- recevoir, pour examen et rapport à la CARRA, le plan d'action de celle-ci pour les régimes de retraite des participants visés;
- recevoir, pour examen, les rapports d'évaluation actuarielle de ces régimes.

Dans un souci d'autonomie et d'efficacité, le législateur a prévu la possibilité, pour la CARRA, de conclure des ententes de services avec les comités de retraite des régimes qu'elle administre. Ces ententes de services décrivent notamment les services que la CARRA offre, les fonctions et responsabilités qu'elle assume, les modes d'information et de communication qu'elle convient d'utiliser et les modalités de reddition de comptes auxquelles elle s'engage[60]. La CARRA a signé, en 2010, des ententes de services avec chacun des quatre comités de retraite des régimes qu'elle administre.

Les autres dispositions de la Loi concernant les relations entre les comités de retraite et la CARRA peuvent se résumer comme suit :

- le comité de vérification recommande l'approbation des états financiers des régimes de retraite au comité de retraite concerné, si ce dernier a pour fonction de les approuver[61];
- le conseil d'administration approuve les états financiers des régimes de retraite, à moins que cette fonction n'ait été confiée en vertu des dispositions d'une loi ou d'un régime de retraite à un comité de retraite et que celui-ci ne l'ait exercée dans le délai prévu par celles-ci[62];
- le comité des services à la clientèle recommande au conseil d'administration l'approbation des ententes de services à conclure avec les comités de retraite et veille à l'application adéquate de ces ententes[63];
- le président-directeur général veille à l'exécution des décisions des comités de retraite (article 41 de la Loi) et s'assure qu'ils disposent des ressources humaines, matérielles et financières adéquates pour l'accomplissement de leurs fonctions (article 42 de la Loi)[64];
- le conseil d'administration détermine, dans le budget annuel de la CARRA, le montant attribuable aux frais d'administration du régime de retraite, y compris ceux relatifs à leur comité de retraite[65];
- la CARRA doit présenter, dans son rapport annuel, les états financiers des régimes de retraite qu'elle administre et faire état des ententes de services conclues avec les comités de retraite[66].

5.1.6. L'imputabilité et la reddition de comptes

Une gestion transparente passe par des outils efficaces d'information et des moyens de contrôle rigoureux[67]. La Loi adoptée en 2007 rend les acteurs de la nouvelle structure administrative imputables de leur gestion administrative et met en place des moyens pour permettre la reddition de comptes à l'Assemblée nationale.

De plus, même si le chapitre de la *Loi sur l'administration publique* portant sur les responsabilités générales s'appliquant aux ministères et organismes budgétaires de l'Administration gouvernementale ne s'applique pas à la CARRA, la Loi impose à celle-ci des obligations similaires quant à la gestion axée sur les résultats et la reddition de comptes[68].

Ainsi, la Loi oblige la CARRA à rendre publique une déclaration de services et à établir un plan stratégique couvrant plus d'une année, qu'elle transmet au ministre, pour dépôt à l'Assemblée nationale[69].

Elle doit également produire au ministre, avant le 30 juin de chaque année, un rapport présentant les résultats obtenus en regard des engagements de sa déclaration de services et des objectifs prévus dans le plan stratégique ainsi que les états financiers de la CARRA et ceux des régimes de retraite qu'elle administre[70].

La Déclaration de services
La Déclaration de services à la clientèle présente les engagements de la CARRA à l'égard des services qu'elle offre à sa clientèle. Elle porte notamment sur la diligence avec laquelle les services devraient être rendus et fournit une information claire sur leur nature et leur accessibilité.

Une première déclaration de services à la clientèle a été adoptée par le conseil d'administration le 25 février 2009, en remplacement d'une vision antérieure, datant de 2004. Le 23 février 2011, le conseil d'administration adoptait une mise à jour de la Déclaration de services à la clientèle. Les changements portaient sur les sessions d'information et de préparation à la retraite, le délai des demandes de rente et l'accessibilité aux services par l'introduction de la prise de rendez-vous.

Le plan stratégique
Le Plan stratégique 2009-2010, adopté le 17 décembre 2008, s'inscrit dans la démarche de modernisation amorcée en 2004. Ce premier plan stratégique, élaboré et adopté dans le nouveau contexte de gestion, est l'une des responsabilités les plus importantes du conseil d'administration.

Par ce plan, la CARRA a choisi de concentrer ses énergies à réussir la modernisation de ses processus et de ses systèmes, soit par son PGI, au bénéfice de sa clientèle. En novembre 2009, il a été décidé de prolonger la portée du *Plan stratégique 2009-2010* d'une année, soit jusqu'au 31 décembre 2011, cette période transitoire visant à permettre à la CARRA de poursuivre ses projets structurants. Des travaux portant sur la planification stratégique 2012-2015 sont en cours.

Le rapport annuel de gestion
Conformément à ses obligations, la CARRA dépose annuellement à l'Assemblée nationale son rapport annuel de gestion qui traite notamment des sujets suivants[71] :

- la liste des principaux dossiers approuvés par le conseil d'administration pour l'année courante;
- un sommaire des travaux des comités du conseil d'administration et des comités de retraite;
- le plan stratégique détaillé couvrant plus d'une année;
- la Déclaration de services à la clientèle qui fait également état des résultats obtenus en regard du plan stratégique;
- les états financiers de la CARRA ainsi que ceux des régimes de retraite qu'elle administre;
- les coûts unitaires des activités;
- les ressources;

- le profil de compétence et d'expérience des membres du conseil d'administration et leur assiduité aux réunions;
- les règles de déontologie applicables aux membres du conseil d'administration et aux vice-présidents.

5.2. Les changements apportés aux ressources budgétaires

La persistance d'un problème sérieux en regard des ressources budgétaires de la CARRA est l'un des points importants sur lesquels il y a eu consensus lors des consultations particulières de la Commission des finances publiques[72].

Face aux problèmes de ressources budgétaires, la Commission concluait que la solution devait nécessairement passer par un accroissement de l'autonomie budgétaire de la CARRA. L'octroi d'un statut similaire à celui de la Régie des rentes du Québec (RRQ) a été retenu[73]. Le législateur a déterminé qu'il revenait au conseil d'administration seul de déterminer le budget annuel de la CARRA, ainsi que le montant attribuable aux frais d'administration de chacun des régimes qu'elle a pour fonction d'administrer[74].

La détermination du budget, auparavant approuvé par les comités de retraite, est maintenant de la responsabilité exclusive du conseil d'administration. La Loi ne prévoyant pas que les prévisions budgétaires de la CARRA soient soumises à l'approbation du gouvernement. Les décisions, tant sur le budget que sur la part des frais attribuables à chacun des régimes, se prennent exclusivement par le conseil d'administration.

Le législateur a établi dans la Loi la provenance des sommes nécessaires au paiement des frais d'administration de chacun des régimes de retraite et la façon dont elles sont prises : soit sur les fonds de cotisations des participants de ce régime, sur le fonds des cotisations des employeurs de ce régime et sur le Fonds consolidé du revenu, le cas échéant[75].

Ainsi, le 19 décembre 2007, le conseil d'administration adopte, pour l'année 2008, le premier budget de la nouvelle CARRA. Les budgets pour les années successives ont tous été adoptés par le conseil d'administration avec célérité, au mois de décembre précédant le début de l'année concernée.

Malgré ces dispositions, notons toutefois que la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013–2014 et la réduction de la dette*[76] s'applique nommément à la CARRA[77], malgré qu'il s'agisse d'un organisme extrabudgétaire. Ainsi, afin de se conformer à cette loi, le conseil d'administration a adopté une politique visant la réduction des dépenses de fonctionnement de nature administrative.

Les modifications apportées au processus budgétaire et l'autonomie accordée à la CARRA en la matière constituent une amélioration significative. Elles facilitent grandement la planification budgétaire de la CARRA et son administration.

5.3. Les changements apportés aux technologies de l'information

La Commission des finances publiques de 2004 a mis en évidence le consensus des intervenants à l'égard des problèmes en matière d'équipements et de systèmes informatiques à laquelle est confrontée la CARRA et l'urgence d'agir. En effet, les systèmes souffraient de problèmes fonctionnels importants et avaient atteint leur limite de durée de vie utile sur le plan technologique.

Selon la Commission des finances publiques, un conseil d'administration doté d'une vision stratégique, notamment en termes de services à la clientèle, serait l'acteur le plus susceptible d'exercer le leadership requis pour poursuivre la modernisation des équipements et des systèmes informatiques. Enfin, des réformes offrant une plus grande autonomie budgétaire à la CARRA et à son équipe de direction feraient aussi disparaître un des freins au processus de modernisation.

Il faut se rappeler qu'au moment de l'entrée en vigueur de la *Loi sur la CARRA* et de la constitution du conseil d'administration, en juin 2007, le projet de modernisation des technologies de l'information était déjà élaboré. Sa mise en œuvre avait débuté en 2005. Le nouveau conseil d'administration a donc eu à s'approprier un PGI qui constituait un virage technologique majeur pour la CARRA et le déploiement de l'infrastructure technologique requise pour leur utilisation. À cet égard, la CARRA vit depuis 2005 le plus important processus de changement depuis sa création en 1973.

Le PGI, tel que défini en 2005, comportait sept différents projets, dont la solution RISE, qui est le cœur de la nouvelle solution de la CARRA. Cinq de ces projets se sont terminés en 2008[78] alors que le projet RISE, ayant un impact direct sur le service à la clientèle, a été implanté en juin 2010[79].

Initialement, le projet RISE devait se concrétiser en une seule livraison prévue en juin 2009. Son implantation s'est vue retardée par la complexité de la solution[80] et la matérialisation durant les travaux de plusieurs des risques décrits dans le plan d'affaires de 2005. Mentionnons notamment l'adoption d'un nombre record de mesures législatives, telles celles concernant l'équité salariale, qui ont dû être implantées pendant le développement. Pour ces motifs, en décembre 2008, le conseil d'administration a décidé d'implanter RISE dans le respect d'un nouvel échéancier, planifié en cinq livraisons étalées jusqu'en juin 2010.

Les cinq premiers projets du PGI ont permis à la CARRA d'actualiser toutes ses composantes réseautiques technologiques lui permettant d'héberger la totalité de ses solutions applicatives. Il n'est alors plus nécessaire pour la CARRA d'impartir ses services applicatifs, rendant la CARRA autonome pour la gestion de son parc informatique et de ses solutions systémiques.

Les deux derniers projets du PGI, terminés en janvier et juin 2010, ont permis à la CARRA de mettre en fonction la nouvelle solution systémique RISE, intégrant tous ses systèmes essentiels.

Toutefois, la CARRA doit maintenant assumer les impacts prévisibles pour toute organisation qui met en place une solution d'une telle ampleur, soit la nécessité de stabiliser la solution applicative, de consolider l'intégration de la technologie, d'optimiser ses processus et de gérer les changements d'organisation du travail, tout en maintenant les services à la clientèle dans un contexte de transition.

Dans ce contexte exigeant pour la CARRA, il faut reconnaître que l'adoption de la *Loi sur la CARRA*, l'institution d'un conseil d'administration et l'attribution d'une autonomie budgétaire accrue sont des éléments ayant favorisé la mise en œuvre de la modernisation débutée en 2005.

Par ailleurs, en conformité avec les exigences de la Loi, en septembre 2008, la CARRA a adopté une politique sur la sécurité de l'information pour établir un ensemble cohérent de processus et de mécanismes assurant la protection des renseignements personnels de sa clientèle[81]. En décembre 2009, elle a adopté une politique sur la gestion des investissements en ressources informationnelles[82]. Cette politique précise notamment les rôles et les responsabilités des différents intervenants dans l'élaboration des demandes d'investissement annuelles ainsi que dans le suivi et la reddition de comptes concernant les projets de développement en ressources informationnelles.

Soulignons, en terminant cette section, que la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*[83], adoptée en juin 2011, abroge l'article 7 de la Loi sur la CARRA. Cette nouvelle loi, qui prévoit expressément s'appliquer à la CARRA, a pour objet d'établir des règles de gouvernance et de gestion en matière de ressources informationnelles, sous l'autorité du dirigeant principal de l'information nommé au sein du Secrétariat du Conseil du trésor. Le conseil d'administration de la CARRA demeure toutefois responsable de la programmation de l'utilisation des sommes qu'il prévoit consacrer à la gouvernance et à la gestion des ressources informationnelles pendant son exercice financier.

Dans son rapport pour l'année 2010-2011, au chapitre intitulé « *Projets d'affaires liés aux ressources informationnelles et encadrement gouvernemental* », le Vérificateur général du Québec constate que le PGI de la CARRA est terminé et qu'il est en exploitation malgré « des difficultés pendant et après le projet. »[84].

La mise en place de la nouvelle infrastructure technologique et de la nouvelle solution systémique permettra, à terme, d'optimiser et de bonifier l'offre de services que la CARRA à l'égard de sa clientèle et ses partenaires, en produisant, entre autres, un relevé annuel du prestataire et en implantant éventuellement une prestation électronique de services à l'intention des participants et prestataires.

6. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI VUE PAR LES PRINCIPAUX ACTEURS CONCERNÉS

Afin de donner une objectivité à la démarche de bilan de mise en œuvre de la Loi, on a fait appel à l'ENAP. Celle-ci s'est vu confier le mandat de recueillir, auprès de chacun des acteurs et des partenaires concernés, de l'information sur les mesures prises et les mécanismes mis en place dans la foulée de l'adoption de la *Loi sur la CARRA*[85].

La méthodologie utilisée pour la collecte de l'information a consisté en des entrevues dirigées avec les membres du conseil d'administration, les membres du comité de régie, les présidents des comités de retraite et certains intervenants clés (27 personnes), l'administration de questionnaires auprès des membres des comités de retraite (53 personnes) et la tenue d'un groupe de discussion avec des cadres de la CARRA.

Il faut noter que ce travail effectué par l'ENAP ne constitue pas une évaluation au sens strict du terme. Il faudrait davantage le considérer comme une appréciation de la mise en œuvre de la Loi et de ses effets élaborée à partir des opinions des divers acteurs ayant œuvré dans le cadre de la nouvelle structure de gouvernance mise en place en 2007. Cette enquête visait également à recueillir auprès des mêmes acteurs des pistes d'amélioration pouvant permettre une meilleure atteinte des objectifs poursuivis par la Loi.

L'analyse de l'information recueillie permet de constater que les répondants ne décèlent pas de faiblesse majeure dans la conception ou dans la mise en œuvre de la *Loi sur la CARRA*[86]. Plusieurs intervenants ont toutefois indiqué que la mise en œuvre de la Loi datait d'au plus quatre ans et qu'il fallait laisser un certain temps aux changements introduits pour qu'ils prennent forme pleinement :

> *« La Loi est encore très jeune, le début de sa mise en œuvre date d'au plus quatre ans. Il reste encore aux intervenants à prendre note des changements qui sont intervenus dans leurs rôles et responsabilités avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi en 2007. Il faut accorder un certain temps pour que les choses se placent et produisent les résultats attendus. »*[87].

D'autres ont affirmé que la Loi pourrait facilement être reconduite telle quelle pour une autre période de cinq ans, sans nuire à la bonne gestion de la CARRA. Selon eux, plusieurs améliorations pourraient être apportées en modifiant simplement les pratiques actuelles :

> *« La CARRA pourrait bien vivre avec une reconduction intégrale de la Loi pendant un autre cinq ans. Ce qui est davantage prioritaire, c'est de procéder à un examen et à une révision de l'organisation du travail.*
>
> *Il faut laisser du temps aux changements pour qu'ils prennent forme. Par la suite, on pourra juger des résultats. Dans l'immédiat, il faut travailler davantage sur le développement de bonnes pratiques que sur des changements législatifs. »*[88].

La problématique la plus souvent évoquée porte sur l'établissement de liens plus étroits entre la CARRA et les comités de retraite :

> *« Les principales modifications qui pourraient améliorer la situation actuelle ne nécessitent pas de modification législative. Ce sont des pratiques à changer pour faciliter la communication et les échanges entre les comités de retraite et la CARRA. Les membres des comités de retraite représentent les participants aux régimes sous leur responsabilité; ils doivent leur rendre des comptes sur l'administration des régimes. Pour ce faire, ils doivent disposer d'une information à jour sur l'état d'avancement des dossiers.*
> *[...]*
> *Les membres des comités de retraite ont des contacts réguliers avec les participants aux principaux régimes administrés par la CARRA. Cette connaissance pourrait être mise à profit par la CARRA en informant et en consultant les comités de retraite plus régulièrement. »*[89].

En ce qui concerne les effets de la Loi sur l'administration de la CARRA, la très grande majorité des répondants considèrent que l'autonomie et la gouvernance de celle-ci ont été améliorées. Les membres des comités de retraite ayant répondu au questionnaire soulignent aussi les effets positifs de la Loi sur leur autonomie. Il en va de même pour la simplification et l'accélération du processus d'adoption du budget annuel. Les ressources budgétaires et les ressources humaines allouées à la CARRA se sont également accrues de manière significative. Voilà plusieurs changements positifs par rapport à la situation décrite dans le rapport de la Commission des finances publiques en 2004.

Il faut, par contre, mentionner que la modernisation des technologies de l'information n'a pas encore produit tous les effets attendus, et ce, malgré une injection plus importante que prévue de ressources humaines et financières. Au dire de certains répondants, pendant une période d'implantation, la qualité des services a souffert : le nombre de dossiers en inventaire a augmenté, les délais de traitement se sont allongés et le nombre de plaintes a crû de manière importante[90].

Le questionnaire, rempli par plus de 50 % des membres des comités de retraite, a permis de constater qu'une bonne majorité des répondants est globalement satisfaite des changements apportés par la Loi de 2006. Les fonctions et les pouvoirs de la CARRA, les responsabilités du conseil d'administration, sa composition et l'équilibre entre ses parties composantes sont pertinents et fonctionnels. Le partage des rôles entre la CARRA et les comités de retraite est également bien perçu par une majorité de répondants. La mise en œuvre de la Loi se fait de manière satisfaisante pour une grande majorité des membres des comités de retraite[91]. Ils souhaiteraient, toutefois, voir une amélioration des échanges et de la circulation de l'information avec la CARRA.

Les gestionnaires, rencontrés lors du groupe de discussion, formulent tous des opinions globalement positives à l'égard de la nouvelle Loi et de ses effets sur l'administration de la CARRA. Selon eux, la nouvelle gouvernance est plus claire et plus efficace. L'effet le plus marqué de la Loi se situe en regard des ressources budgétaires. Le conseil d'administration est désormais responsable de déterminer le budget annuel de l'organisme et d'établir les priorités d'action. Les gestionnaires se sentent maintenant appuyés dans leur travail. Pour les gestionnaires, le dossier des technologies de l'information représente le point faible des retombées de la nouvelle Loi.

Un tableau reprenant les principaux constats ressortant de façon pratiquement unanime à la lecture du rapport de l'ENAP est présenté à l'annexe 5.

Comme l'on fait remarquer les acteurs de la mise en œuvre de la Loi, celle-ci et sa mise en œuvre sont donc plutôt récentes et il est tôt pour tirer des conclusions quant à la conception de la Loi ou à ses effets. Toutefois, actuellement, les intervenants ne constatent pas d'écueil majeur.

À la question de savoir si l'adoption et la mise en œuvre de la Loi ont permis de régler les problèmes soulevés par la Commission des finances publiques, les différents intervenants s'entendent pour dire que les volets de la gouvernance et des ressources budgétaires ont été largement réglés depuis l'adoption de la nouvelle Loi :

> *« L'adoption et la mise en œuvre de la Loi ont assurément permis de régler les problématiques de gouvernance et de budget. ».*
>
> *« L'adoption et la mise en œuvre de la Loi ont outillé la CARRA pour mieux s'attaquer aux problématiques identifiées en 2004. Les premières problématiques ont été résolues en bonne partie. ».*
> *[...]*
> *« La mise en œuvre de la Loi a coïncidé avec l'entrée en vigueur de changements organisationnels importants de la CARRA. Ceci a demandé de grands efforts d'adaptation à l'ensemble du personnel. Malgré tout, la CARRA a connu de bonnes avancées dans la résolution des problèmes identifiés par la Commission des finances en 2004. Tout n'est pas réglé, mais il y a lieu d'être optimiste. »*[92].

Cependant, tous conviennent qu'il reste beaucoup à faire concernant le volet de la modernisation des technologies de l'information[93].

6.1. Les opinions spécifiques à l'égard de la gouvernance

Les répondants indiquent peu de faiblesse dans la conception de la Loi, le cadre légal étant suffisamment défini et permettant une gestion souple et efficace. L'ensemble des personnes rencontrées estime que la Loi définit clairement les fonctions et les pouvoirs de la CARRA et qu'ils sont fonctionnels. Le partage des rôles et des responsabilités entre le conseil d'administration et la direction générale ainsi qu'avec les comités de retraite est clair.

À cet égard, soulignons que les paramètres de la Loi sont cohérents avec les orientations gouvernementales en matière de gouvernance[94], telles que définies dans la *Loi sur l'administration publique*[95], l'énoncé de politique du gouvernement sur la modernisation des sociétés d'État[96], et ce, bien que la composition de son conseil d'administration diffère de ce dernier[97], et les *Lignes directrices sur la gouvernance des régimes de retraite de l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite* (ACOR)[98].

Les structures et les procédures établies par le conseil lui permettent d'agir de façon indépendante par rapport à la direction générale. Toutefois, l'ajustement entre le fonctionnement du conseil d'administration et la direction doit continuer à évoluer.

Les intervenants considèrent que la composition du conseil d'administration prévue par la Loi est adéquate et voient la compétence des membres indépendants comme étant de très haut niveau, ce qui enrichit les discussions au conseil d'administration[99]. Ils considèrent que le profil de compétences des membres inscrit dans la Loi et celui établi par le conseil d'administration sont pertinents et procurent suffisamment de souplesse. Effectivement, les faits démontrent que le conseil d'administration de la CARRA est constitué d'administrateurs hautement qualifiés, notamment en finance, en comptabilité, en droit, en gestion des affaires et en technologies de l'information, assurant ainsi un apport d'expertise en matière de gestion des grandes organisations qui contribue à créer une valeur ajoutée pour toute l'organisation.

Par ailleurs, les représentants des clientèles sont très au fait des problèmes liés à l'administration des régimes et ils savent se placer au-dessus des enjeux de négociation[100].

Quant au fonctionnement du conseil d'administration, la très grande majorité des personnes rencontrées s'en disent généralement satisfaites ainsi que du soutien apporté aux travaux du conseil par le niveau administratif.

Les répondants estiment que le conseil d'administration est efficace. Il y a unanimité quant à la qualité du travail des comités et quant au pouvoir d'influence du conseil d'administration sur les orientations et la gestion de la CARRA.

La mise en œuvre de la Loi s'est faite de manière très satisfaisante. Le partage des rôles et des responsabilités entre la CARRA et les comités de retraite est respecté et bien appliqué. Cependant, tant au niveau du conseil d'administration que des comités de retraite, les intervenants conviennent qu'une meilleure communication et l'établissement de liens plus étroits seraient un atout pour soutenir ce modèle de gouvernance. Une telle collaboration apporterait une dynamique bénéfique aux prestataires et aux participants. Cette situation ne nécessite pas de modification législative, mais plutôt l'instauration de meilleures pratiques facilitant la communication et les échanges.

On constate que la plupart des points soulevés n'appellent pas de modification à la Loi, mais plutôt à certaines pratiques. À cet égard, on peut compter que certains de ces éléments viendront avec l'acquisition de davantage de maturité de la nouvelle gouvernance.

6.2. Les opinions spécifiques à l'égard des ressources budgétaires et des ressources humaines

Les amendements apportés par le législateur en 2007 ont permis à la CARRA de déterminer ses besoins pour l'administration des régimes de retraite et d'adopter avec célérité le budget essentiel à son bon fonctionnement. Le sous-financement chronique qui se traduisait notamment par un sous-investissement en matière de technologies de l'information est pratiquement résorbé.

Selon les personnes rencontrées au cours de l'étude de l'ENAP, le niveau des ressources budgétaires et du processus d'adoption du budget annuel est considéré comme la plus grande amélioration apportée par l'adoption de la *Loi sur la CARRA*[101]. Le groupe est unanime et très satisfait. La CARRA a été sous-financée pendant plusieurs années et les changements législatifs ont permis d'accroître les ressources allouées à la CARRA de manière significative.

Quant aux ressources humaines, l'adoption de la Loi a donné davantage de latitude à la CARRA pour déterminer et combler ses besoins. Son importante modernisation n'aurait pu se concrétiser sans la contribution soutenue et le dévouement de son personnel. Mais elle s'accompagne aussi des départs de ceux qui souhaitent vivre de nouvelles expériences au terme de ces efforts.

> *« La gestion des ressources humaines constitue présentement le principal enjeu de la CARRA pour faire avancer correctement son projet de modernisation des technologies. »*[102].

La CARRA est donc confrontée au double défi de fidéliser les membres déjà dans son équipe et d'attirer de nouvelles ressources pour lesquelles la compétition est forte.

6.3. Les opinions spécifiques à l'égard des technologies de l'information

Les intervenants constatent qu'il reste encore beaucoup à faire dans la modernisation des technologies de l'information, mais conviennent que ce projet de modernisation vient à peine de se terminer et qu'il est encore trop tôt pour mesurer sa performance. De plus, certains soulignent que les difficultés dans ce dossier découlent de décisions prises avant l'implantation de la nouvelle gouvernance. Il serait incorrect de juger la performance de la nouvelle gouvernance uniquement en fonction de l'une de ces difficultés.

La CARRA est consciente des difficultés temporaires inhérentes à l'implantation de RISE et s'affaire à rétablir la rapidité et la fluidité des services. Elle dispose toutefois maintenant de systèmes informatiques qui devraient permettre d'offrir des services plus efficients comme administrateur de régimes de retraite au profit de ses clients et de ses partenaires.

7. LES PISTES D'AMÉLIORATION ET L'OPPORTUNITÉ DE MODIFIER LA LOI

Tout au long de la démarche de bilan, des propositions de modifications législatives de même que de pistes d'amélioration des pratiques actuelles ont été apportées tant par les membres du conseil d'administration et le personnel de la CARRA et par des intervenants externes. On retrouve le sommaire des propositions retenues à l'annexe 6.

Malgré ce qui vient d'être dit sur l'entrée en vigueur assez récente de la Loi et sur le fait que cette dernière pourrait être reconduite telle quelle pour une autre période de cinq ans sans nuire à la bonne gestion de la CARRA, il est intéressant d'en prendre note et de les partager.

Ces propositions n'ont toutefois pas un caractère urgent et certaines ont été soulevées afin qu'une veille soit exercée à cet égard au cours des prochaines années et afin d'être éventuellement reprises dans un rapport subséquent.

7.1. Les suggestions au gouvernement

- Modifier la Loi pour supprimer la limite de deux vice-présidents pouvant être nommés par le gouvernement afin de permettre, en cas d'absence, d'empêchement ou pour un autre motif valable, que soit nommée une autre personne à titre de vice-président.

  En effet, dans les lois examinées[103], le nombre de vice-présidents n'est pas précisé. Cette modification permettrait d'éviter une situation telle celle à laquelle la CARRA a eu à faire face lors de l'absence d'un vice-président en préretraite, lequel ne pouvait, en raison de la limite de deux vice-présidents, être remplacé durant cette période.

- Prévoir que la prochaine révision de la Loi se fera dans cinq ans plutôt que dix ans.

7.2. L'amélioration de pratiques de la CARRA

- Consolider les relations de la CARRA avec les comités de retraite et convenir avec eux des éléments sur lesquels pourra être évaluée leur satisfaction à l'égard des services qui leur sont fournis.

  > *« La synergie entre les comités de retraite et la CARRA pourrait certes être renforcée. Il n'est pas nécessaire de toucher à la Loi. Les ententes de services constituent un très bon outil pour atteindre cet objectif. »*[104].

  La nécessité d'améliorer les mécanismes de communication pour les rendre plus transparents et fréquents avec les comités de retraite est un des principaux éléments ressortant de l'évaluation de la mise en œuvre de la Loi. La CARRA verra, dans son prochain plan stratégique, à prévoir la consolidation des moyens d'échange avec les comités de retraite afin d'assurer une saine circulation de l'information.

- Faire évoluer les outils d'évaluation de la satisfaction de la clientèle et de reddition de comptes à cet égard.

- Se pencher sur la fidélisation des ressources humaines afin de diminuer le taux de roulement du personnel.

- Examiner la possibilité d'approfondir la formation offerte aux nouveaux membres du conseil d'administration sur les éléments essentiels des lois, des règles et des normes qui encadrent l'administration publique québécoise, notamment pour les membres indépendants.

8. CONCLUSION

Ce bilan a permis de constater que les recommandations et les hypothèses de solution formulées par la Commission des finances publiques en 2004 ont été largement reprises par le gouvernement dans la conception et la rédaction de la *Loi sur la CARRA*. Les éléments majeurs de la nouvelle gouvernance ont été rapidement mis en place, et ce, de manière efficace.

Adoptée en décembre 2006, la Loi est entrée en vigueur en juin 2007. Le conseil d'administration s'est mis à l'œuvre dès ce moment et, à la fin de cette année, il disposait déjà de tous les encadrements réglementaires requis à son bon fonctionnement. En 2008, il apportait des modifications importantes et nécessaires au plan de modernisation des technologies de l'information, dont la conception et la mise en œuvre avaient débuté avant l'implantation de ce nouveau mode de gouvernance.

Plus de 80 intervenants ont été rencontrés ou sondés pour obtenir leur perception sur la mise en œuvre de la Loi et sur ses effets sur la CARRA. Ils sont très majoritairement satisfaits des résultats obtenus. La compétence des membres du conseil d'administration et la qualité de leurs travaux sont reconnues. Le problème des ressources budgétaires n'est plus à l'ordre du jour. Il reste toutefois à finaliser la modernisation des technologies de l'information. Sur ce sujet, de nombreux intervenants indiquent qu'il reste beaucoup à faire.

Au cours de cette démarche de bilan, des intervenants ont suggéré des modifications à la Loi et des propositions pour améliorer les pratiques de la CARRA. Les propositions de modifications législatives feront l'objet d'une veille et d'un examen d'opportunité. Plusieurs améliorations aux pratiques administratives pourront être introduites à court terme. Le changement le plus important visera à mieux structurer les relations entre la CARRA et les comités de retraite. La forme précise de cette intervention reste encore à déterminer. La CARRA en fait l'une de ses priorités immédiates, de concert avec l'amélioration des services à la clientèle soutenue par les nouveaux outils technologiques récemment mis en place.

La mise en œuvre de la Loi est relativement récente. Elle n'a pas encore atteint son potentiel optimal. Il reste à peaufiner l'arrimage entre le conseil d'administration et l'appareil administratif de la CARRA.

Pour ces motifs, il n'est pas nécessaire de modifier à court terme de modification à la Loi. La CARRA peut aisément fonctionner à l'intérieur du cadre actuel. Lors du prochain rapport sur l'application de la Loi, après plus de dix ans de mise en œuvre, le moment sera sans doute opportun pour examiner des correctifs visant à améliorer la Loi et son impact sur l'administration de la CARRA.

9. RECOMMANDATIONS

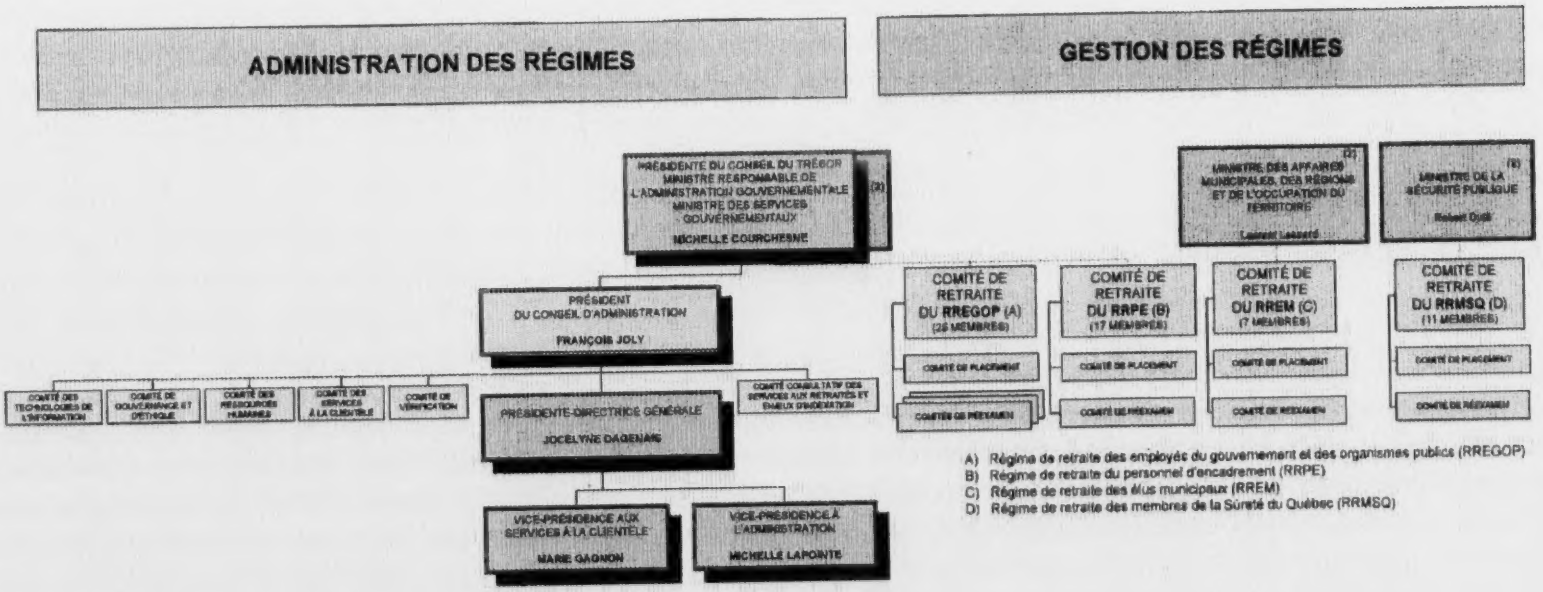
- Considérant que la *Loi sur la CARRA* a été adoptée en 2006.
- Considérant que le rapport prévu par l'article 138 doit contenir des recommandations concernant la mise en œuvre de la Loi et l'actualisation de la mission de la commission.
- Considérant que la CARRA peut continuer de fonctionner dans le cadre légal actuel.
- Considérant qu'à une exception près, les suggestions formulées dans le présent rapport ne requièrent aucune modification législative.
- Considérant que la suggestion sur la nomination de plus de deux vice-présidents ne constitue pas une obligation pour assurer le bon fonctionnement de la CARRA.

Il est recommandé :

1) de n'apporter aucune modification à la *Loi sur la CARRA* et à sa mise en œuvre;
2) de n'apporter aucune modification à la mission de la CARRA;
3) de procéder à un nouvel examen de l'application de la *Loi sur la CARRA* au plus tard dans 5 ans.

Annexe 1

Organigramme de gouvernance de la CARRA et des régimes de retraite des secteurs public et parapublic



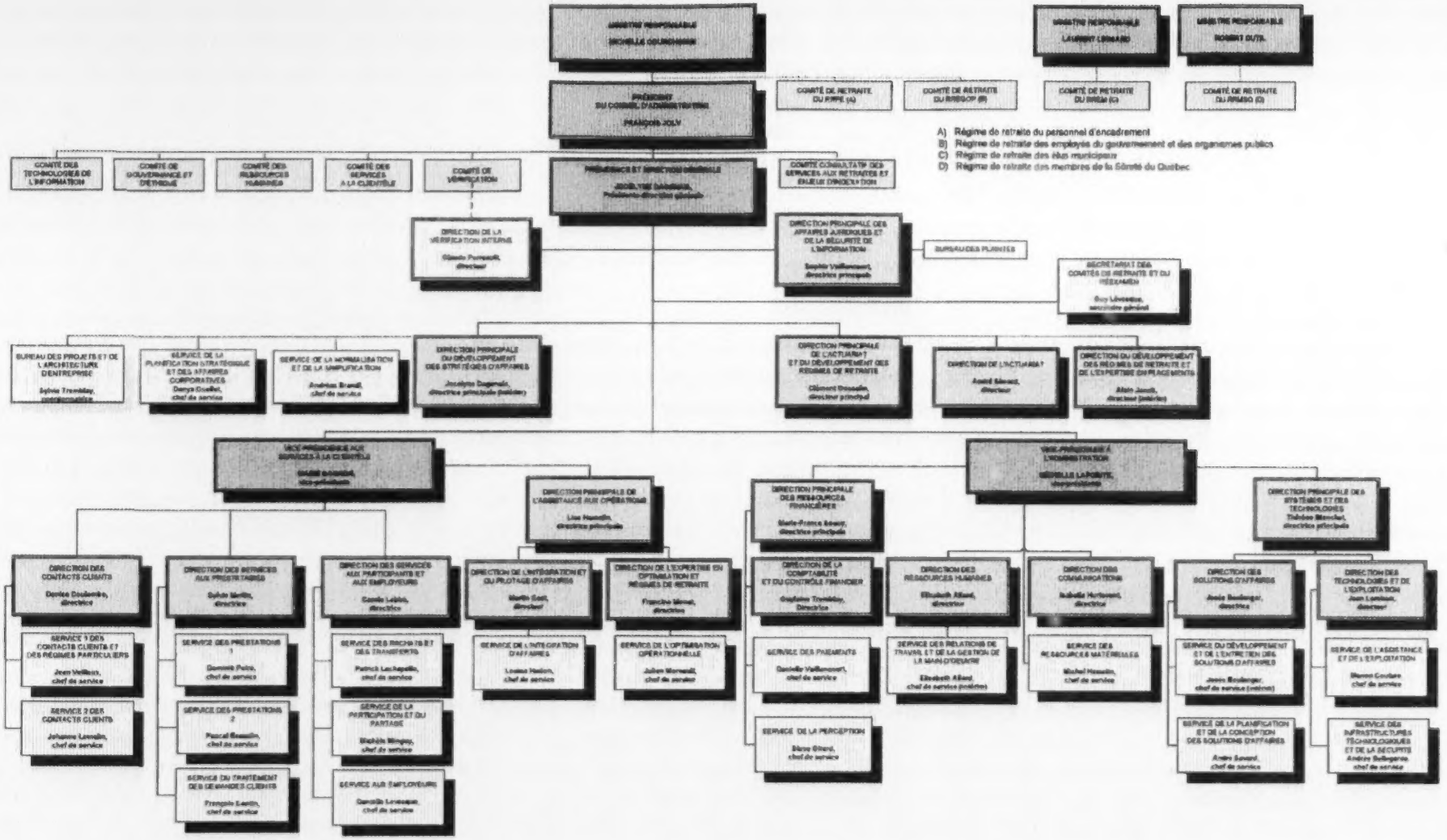
A) Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP)
B) Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE)
C) Régime de retraite des élus municipaux (RREM)
D) Régime de retraite des membres de la Sûreté du Québec (RRMSQ)

(1) La composition des comités de retraite est publiée dans le site Internet de la CARRA (www.carra.gouv.qc.ca).

(2) Chaque ministre est responsable de l'application de la loi spécifique à chacun des régimes

Annexe 2

Organigramme de la CARRA



Annexe 3

Éléments ayant fait l'objet d'un consensus auprès des intervenants et des membres de la Commission des finances publiques

Problèmes d'accessibilité aux services téléphoniques et de délais de traitement des demandes

« L'ensemble des groupes entendus par la Commission des finances publiques souligne la compétence et le professionnalisme du personnel de la CARRA. Les commentaires formulés ne sont donc pas des critiques à l'endroit des personnes. Ils visent plutôt des aspects structurels qui influent sur les résultats de la CARRA, notamment sur la qualité des services à sa clientèle[105].

Tous les groupes déplorent les délais actuels de la CARRA à répondre à certaines demandes de services. En outre, dans plusieurs cas, une détérioration s'est produite au cours des dernières années. L'accessibilité aux services est un autre sujet d'insatisfaction important. À cet effet, plusieurs attendent de la CARRA une amélioration de l'accessibilité à ses services téléphoniques, une offre de services en mode électronique et une déconcentration géographique de ses activités. »[106].

État de participation : fréquence et contenu

« L'état de participation annuel fait l'objet de vives critiques. La CARRA fait parvenir aux personnes un état de leur participation à la fréquence minimale prescrite par la loi, soit une fois tous les trois ans. Pour la majorité des groupes entendus, cette fréquence est insuffisante. De plus, dans sa forme actuelle, cet état de participation est insatisfaisant. En raison de la désuétude des équipements et des systèmes informatiques, l'information contenue dans l'état de participation est souvent incomplète et dépassée. Il semble également que sa lecture soit difficile pour les participants. Tout cela expliquerait le fort niveau de demandes d'information auquel fait face la CARRA après l'envoi de ces états de participation. »[107].

Vétusté des systèmes d'information – Gouvernance confuse

« De manière générale, les groupes entendus estiment que plusieurs de ces problèmes trouvent leur origine dans la vétusté des systèmes d'information, liée elle-même à une gouvernance confuse. Cette question de la gouvernance suscite de nombreux commentaires et suggestions de leur part. Plusieurs souhaitent que la CARRA puisse accroître son autonomie et ainsi agir dans l'administration des régimes en toute indépendance des parties négociantes. L'hypothèse d'un conseil d'administration composé, en tout ou en partie, de membres indépendants reconnus pour leur expertise dans le domaine de la gestion et des régimes de retraite recueille un large appui chez les groupes consultés. »[108].

Structure de gouvernance inadéquate

« Pour les membres de la Commission des finances publiques, il est évident que le mode actuel de gouvernance de la CARRA souffre de lacunes importantes et qu'il doit être revu en profondeur. D'ailleurs, tous les intervenants entendus lors des consultations particulières l'ont souligné et la direction de la CARRA, elle aussi, juge nécessaire de procéder à une telle mise à jour. »[109].

Hypothèse de solution : création d'un conseil d'administration

« La Commission des finances publiques formule l'hypothèse, déjà défendue par certains groupes entendus lors des consultations, de la création d'un conseil d'administration. Cet élément de la structure de gouvernance est déjà présent dans plusieurs organisations, notamment dans le cas de Teachers, le Régime de retraite des enseignants de l'Ontario. »[110].

Sérieux problème concernant les ressources budgétaires et processus inefficace d'adoption du budget

« Les consultations particulières et l'audition du président de la CARRA ont mis en évidence l'existence d'un problème sérieux concernant les ressources budgétaires de la CARRA. »[111].

Vétusté des systèmes d'information

« Les groupes consultés, les dirigeants de la CARRA ainsi que les membres de la Commission des finances publiques constatent qu'un problème très sérieux existe en matière d'équipements et de systèmes informatiques. Ce problème est d'autant plus préoccupant que les technologies de l'information sont fortement mises à contribution dans la prestation de services et que leur efficacité a une influence sur les délais de la production des données et sur leur exactitude. »[112].

Annexe 4

Les mandats des comités statutaires du conseil d'administration de la CARRA

Le comité de vérification

Ce comité est formé de trois membres du conseil d'administration choisis par les membres indépendants, dont un est obligatoirement membre de l'un des ordres professionnels de comptables mentionnés dans le *Code des professions*.

Aux termes de la Loi[113], le comité de vérification a notamment pour fonctions d'approuver le plan annuel de vérification interne de la CARRA et d'examiner les états financiers de la CARRA et ceux des régimes de retraite avec le Vérificateur général du Québec ainsi que de recommander leur approbation par le conseil ou par le comité de retraite concerné.

Il doit aviser par écrit le conseil d'administration dès qu'il découvre des opérations ou des pratiques de gestion qui ne sont pas saines ou qui ne sont pas conformes aux lois, aux règlements ou aux politiques de la CARRA[114].

Le comité de vérification s'est vu confier par le conseil d'administration des responsabilités en matière d'informations financières, de gestion des risques, de contrôle interne, de vérification interne et de conformité.

Ainsi, il formule des avis au conseil d'administration en ce qui concerne notamment l'évaluation du rendement de l'organisation, la qualité de ses contrôles internes et de son information financière. Également, il coordonne les activités de vérification interne. À ces fins, il procède aux analyses ou évaluations nécessaires pour répondre de ses responsabilités[115].

Le comité de gouvernance et d'éthique

Ce comité a notamment pour fonction d'élaborer des règles de gouvernance et d'éthique pour la conduite des affaires de la CARRA ainsi qu'un code d'éthique et de déontologie pour les membres du conseil et les vice-présidents[116]. Il élabore des structures et des procédures pour permettre au conseil d'administration d'agir de manière indépendante de la direction et des critères d'évaluation des membres du conseil d'administration, ainsi que des profils de compétence et d'expérience pour la nomination des membres indépendants.

Au surplus, le conseil d'administration a confié les mandats suivants au comité[117] :

- exercer une vigie sur l'application du règlement intérieur et proposer des modifications au conseil d'administration, le cas échéant;
- élaborer des critères d'évaluation du rendement et de la performance du conseil d'administration et des comités et coordonner l'évaluation annuelle de ceux-ci conformément aux critères adoptés par le conseil d'administration;

- apprécier la qualité de membre indépendant au regard des critères établis par la Loi et les politiques du gouvernement à ce sujet;
- établir une liste de candidats susceptibles de devenir membres du conseil d'administration et proposer des candidats au conseil d'administration aux fins de recommandation au gouvernement du Québec;
- élaborer le mandat et la composition de chaque comité du conseil d'administration;
- élaborer un programme d'accueil et de formation continue pour les membres du conseil d'administration;
- veiller au renouvellement annuel des déclarations d'intérêts des membres;
- proposer, le cas échéant, la constitution de tout autre comité pour faciliter le bon fonctionnement de la CARRA ou pour l'étude de questions particulières concernant sa gestion;
- assurer le suivi du plan d'action sur le développement durable;
- examiner les rapports de la direction concernant l'éthique et la déontologie applicables aux membres du personnel de la CARRA et formuler, le cas échéant, des recommandations au conseil d'administration;
- exercer une vigie sur les bonnes pratiques de gouvernance.

Le comité des ressources humaines

Ce comité a pour fonctions de s'assurer de la mise en place de politiques concernant les ressources humaines et d'élaborer des profils de compétence et d'expérience pour la nomination du président-directeur général[118].

De plus, selon le mandat que le conseil d'administration lui a confié, il doit examiner les orientations, les politiques et les actions de la CARRA en matière de gestion des ressources humaines et recommander les approches retenues pour adoption par le conseil d'administration [119].

Il doit examiner et commenter les orientations stratégiques en matière de ressources humaines et assurer un suivi des mesures portant sur les ressources humaines mises en place par le conseil d'administration.

De plus, le comité des ressources humaines s'est vu confier les responsabilités suivantes par le conseil :

- examiner et recommander au conseil d'administration l'approbation de la *Déclaration de services à la clientèle* et procéder annuellement à l'examen des résultats obtenus en fonction des indicateurs prévus à celle-ci;
- examiner les rapports trimestriels sur les plaintes, le processus de gestion des plaintes ainsi que les pistes d'amélioration proposées;
- examiner et recommander au conseil d'administration l'approbation des politiques en matière de services à la clientèle et d'en assurer le suivi;
- recevoir, pour examen, un rapport portant sur un recours ou une décision judiciaires contre la CARRA ayant un impact sur les services à la clientèle.

Le comité des services à la clientèle

Ce comité a pour fonctions d'évaluer les stratégies et orientations générales en matière de services à la clientèle et d'en assurer le suivi. Il recommande au conseil d'administration l'approbation des ententes de services conclues avec un comité de retraite d'un régime administré par la CARRA et veille à leur application adéquate[120].

En lien avec les enjeux et défis que doit relever la CARRA en matière de services à la clientèle, le comité sert de levier auprès du conseil d'administration pour développer une vision globale et cohérente des services, basée sur la synergie de ses ressources axée vers l'excellence. À cette fin, le comité veille à ce que la CARRA s'assure d'une accessibilité de haut niveau aux services à la clientèle et de la clarté et de la conformité de l'information et des renseignements transmis à la clientèle. De plus, il appuie et encourage le développement d'un soutien à valeur ajoutée pour la clientèle afin de classer l'organisation parmi les meilleurs administrateurs de régimes de retraite[121].

Annexe 5

Principaux constats recueillis par l'ENAP auprès des acteurs concernés

La mise en œuvre de la Loi

On ne constate pas actuellement de faiblesse majeure dans la conception, ou la mise en œuvre de la *Loi sur la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances*.

La mission de la CARRA

La mission que la CARRA s'est définie est en cohérence avec les fonctions et les pouvoirs que la Loi lui accorde.

L'organisation et le fonctionnement

Les paramètres de la *Loi sur la CARRA* sont cohérents avec les orientations gouvernementales en matière de gouvernance.

Les diverses composantes du profil de compétences des membres permettent d'assurer un fonctionnement adéquat du conseil d'administration.

Le rôle et les responsabilités du conseil d'administration sont clairs et bien définis et le partage des rôles et des responsabilités entre le conseil d'administration de la CARRA et la direction générale est clair et bien défini.

Les structures et procédures établies par le conseil d'administration lui permettent d'agir de façon indépendante par rapport à la direction générale; le conseil d'administration s'est doté des moyens pour agir de manière indépendante à l'égard du niveau administratif de la CARRA.

L'autonomie et la gouvernance de la CARRA ont été améliorées. Les membres des comités de retraite ayant répondu au questionnaire soulignent aussi les effets positifs de la Loi sur leur autonomie.

Le cadre légal instauré par la Loi constitutive de la CARRA est suffisamment bien défini et permet une gestion souple et efficace de la CARRA.

Relations avec les comités de retraite

Les répondants soulignent une problématique dans la mise en œuvre de la Loi en regard de la communication entre la CARRA et les comités de retraite concernant les besoins des clients.

Budget et ressources

Il y a simplification et accélération du processus d'adoption du budget annuel. Les ressources budgétaires et les ressources humaines allouées à la CARRA se sont également accrues de manière significative.

Modifications législatives et amélioration des pratiques

La Loi pourrait être reconduite telle quelle pour une autre période de cinq ans, sans nuire à la bonne gestion de la CARRA. Plusieurs améliorations pourraient être apportées en modifiant simplement les pratiques actuelles.

Dans l'immédiat, ce n'est pas la structure de gouvernance qui pose problème. Il faut travailler davantage sur le développement de bonnes pratiques que sur des changements législatifs.

Les problèmes soulignés par la Commission des finances publiques

Trois des problèmes soulignés par la Commission de finances publiques (la gouvernance, les ressources budgétaires insuffisantes et la lourdeur du processus d'adoption du budget annuel) ont été largement réglés depuis l'adoption de la nouvelle Loi.

Toutefois, il reste encore beaucoup à faire dans le dossier de la modernisation des technologies de l'information.

La modernisation des technologies de l'information n'a pas encore produit les effets attendus.

Annexe 6

Sommaire des pistes d'amélioration et des éléments de veille

- Modifier la Loi pour supprimer la limite de deux vice-présidents pouvant être nommés par le gouvernement afin de permettre, en cas d'absence, d'empêchement ou pour un autre motif valable, que soit nommée une autre personne à titre de vice-président.
- Prévoir que la prochaine révision de la Loi se fera dans cinq ans plutôt que dix ans.
- Consolider les relations de la CARRA avec les comités de retraite et convenir avec eux des éléments sur lesquels pourra être évaluée leur satisfaction à l'égard des services qui leur sont livrés.
- Faire évoluer les outils d'évaluation de la satisfaction de la clientèle et de reddition de compte à cet égard.
- Se pencher sur la fidélisation des ressources humaines afin de diminuer taux de roulement du personnel.
- Examiner la possibilité d'approfondir la formation offerte aux nouveaux membres sur les éléments essentiels des lois, des règles et des normes qui encadrent l'administration publique québécoise, notamment pour les nouveaux membres indépendants.

Annexe 7

Tableau des réunions et des résolutions du conseil d'administration

	CONSEIL D'ADMINISTRATION	
	Réunions	Résolutions
2007	7	34
2008	10	42
2009	10	48
2010	9	53
2011		

Tableau des réunions et des résolutions des comités du conseil d'administration

	CGÉ		CRH		CSC		CV	
	réunions	résolutions	réunions	résolutions	réunions	résolutions	réunions	résolutions
2007	2	13	2	4	2	4	4	12
2008	2	4	5	5	6	8	9	23
2009	4	18	4	6	11	20	12	43
2010	5	19	4	7	8	20	7	28
2011								

Tableau des réunions des comités de retraite

	RREGOP	RRPE	RREM	RRMSQ
2007	À vérifier	À vérifier	À vérifier	À vérifier
2008	9	9	7	5
2009	11	11	7	7
2010	10	11	7	7
2011				

Notes de fin de documents

1 *Loi sur la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances*, L.R.Q., c. C-32.1.2.

2 *Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics*, L.Q. 1973, c. 12.

3 *Loi sur le RREGOP*, L.R.Q., c. R-10, art. 136 à 146.

4 *Loi sur le RREGOP*, L.Q. 1983, c. 24, art. 1.

5 *Loi concernant la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et modifiant diverses dispositions législatives en matière de retraite*, L.Q. 1996, c. 53.

6 Id., art. 158.3, introduit par cette loi, qui prévoyait le partage du paiement des frais d'administration entre les fonds des employés, des employeurs et le gouvernement à titre d'employeur est aujourd'hui abrogé. L'essentiel de cette disposition a toutefois été repris aux art. 58 et 59 de la *Loi sur la CARRA*.

7 COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES, *Examen des orientations, des activités et de la gestion de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA); rapport final*, Assemblée nationale, Québec, 2004, 24 p.

8 *Loi sur la CARRA*, L.R.Q., c. C-32.1.2, art. 4.

9 *Loi sur le RREGOP*, L.R.Q., c. R-10, art. 163 à art.173.5.

10 *Loi sur le régime de retraite du personnel d'encadrement*, L.R.Q., c. R-12.1, art. 196.2.

11 *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*, L.R.Q., c. R-9.3, art. 70.1 à art. 70.10.1.

12 *Décret 151-2008 concernant l'approbation de la recommandation du Comité paritaire et conjoint conformément à la Loi sur le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec*, (2008) 140 G.O. II, 1342.

13 *Loi sur la CARRA*, art. 41 et 42.

14 C'est-à-dire les personnes qui ne participent plus à un régime de la CARRA, mais qui conservent leurs droits à des prestations.

15 *Loi sur la CARRA*, L.R.Q., c. C-32.1.2, art. 57 à art. 63.

16 *Règlement de l'Assemblée nationale*, Direction du secrétariat de l'Assemblée, 2009, art. 294, voir : François CÔTÉ ET Michel BONSAINT (dir.), *La procédure parlementaire du Québec*, 2e éd., Québec, 2003, p. 402.

17 QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, Journal des débats de la Commission des finances publiques, 1re session, 37e législation, 20 juin 2003, « Étude détaillée du projet de loi nº 5 – Loi modifiant la Loi sur les assurances », 15 h 30 (M. Sirrois).

18 À cette occasion, elle a rencontré quatre groupes : le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ), les grands syndicats présents au comité de retraite du RREGOP (CSN, CSQ, FTQ, FIIQ, SFPQ), la Coalition de l'encadrement en matière de retraite et d'assurances (CERA) et le Regroupement des associations de cadres en matière d'assurance et de retraite (RACAR).

19 Préc. note 7.

20 *Id.*, p. 6.

21 *Id.*

22 *Id.*, p. 14.

23 *Id.*, p. 20.

24 *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État*, Énoncé de politique, Québec, Gouvernement du Québec, 2006, 33 p.

25 *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, L.R.Q., c. G-1.02.

26 *Loi sur la CARRA.*, L.R.Q., c. C-32.1.2.

27 Préc. note 7, p. 8.

28 *Id.*

29 *Id.*, p. 10.

30 *Id.*, p. 8.

[31] *Id.*, p. 12.

[32] *Id.*, p. 13.

[33] CONSEIL DU TRÉSOR, *Rapport du groupe de travail de l'examen des organismes du gouvernement, les 60 organismes désignés pour le gouvernement pour 2004-2005*, Gouvernement du Québec, 2005, section 4.1 p.11 et suivantes.

[34] *Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite, Ligne directrice n° 4 – Lignes directrices sur la gouvernance des régimes de retraite et questionnaire d'autoévaluation, North York*, Secrétariat de l'ACOR, 2004. Les lignes directrices de l'ACOR sur la gouvernance offrent des consignes générales pour aider les administrateurs des régimes, peu en importe le type et la taille, à développer et à maintenir de bonnes méthodes de gouvernance.

[35] *Loi sur la CARRA*, L.R.Q., c. C-32.1.2., art. 21.

[36] *Id.*, art. 41 et 42.

[37] *Id.*, art. 19.

[38] *Id.*, art. 11.

[39] Par sa taille, ce nouveau conseil d'administration se compare à celui de la Régie des rentes du Québec et de la Caisse de dépôt et placement. L'énoncé de politique sur la gouvernance des sociétés d'État prévoit un minimum de sept membres et un maximum de quinze.

[40] *Loi sur la CARRA*, L.R.Q., c. C-32.1.2., art. 11.

[41] *Loi sur la Caisse de dépôt et de placement du Québec*, L.R.Q., c. C-2., art. 5.5.

[42] *Décret 338-2007 concernant la nomination du président et de huit membres du conseil d'administration de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances*, (2007) 139 G.O. II, 2066.

[43] *Loi sur la CARRA*, L.R.Q., c. C-32.1.2., art. 19.

[44] *Décret 397-2007 concernant la nomination de cinq membres indépendants du conseil d'administration de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances*, (2007) 139 G.O. II, 2318.

[45] *Loi sur la CARRA*, L.R.Q., c. C-32.1.2., art. 23.

[46] *Décret 1036-2007 concernant la nomination de madame Jocelyne Dagenais comme présidente-directrice générale de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances*, (2007) 139 G.O. II, 5750.

[47] Lequel a été modifié en 2009.

[48] *Code d'éthique et de déontologie des membres du conseil d'administration et des vice-présidents de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurance*, adopté le 19 septembre 2007 et modifié le 29 septembre 2010, après analyse comparative avec d'autres codes d'organismes publics.

[49] Voir tableau en annexe 7 pour le détail des réunions tenues par le conseil d'administration et ses comités depuis 2007.

[50] *Loi sur la CARRA*, L.R.Q. c. C-32.1.2. art. 33.

[51] Mandat du comité de gouvernance et d'éthique adopté le 7 juin 2007 alors que ceux des 3 autres comités ont été adoptés le 21 novembre 2007.

[52] Mandat du comité des technologies de l'information adopté par le conseil d'administration le 23 février 2010.

[53] COMMISSION PERMANENTE DES FINANCES PUBLIQUES, *L'indexation des régimes de retraite des secteurs public et parapublic : rapport intérimaire/Commission des finances publiques*, Assemblée nationale, Québec, 2010.

[54] *Loi sur le RREGOP*, L.R.Q., c. R-10, art.163.

[55] *Id.*, art. 163 et 164. Le Comité de retraite du RREGOP est formé de 25 membres : un président indépendant, dix membres représentant les participants, deux membres représentant les retraités, douze membres représentant le gouvernement.

[56] *Loi sur le RRPE*, L.R.Q., c. R-12.1, art. 196.2 et 196.3. Le Comité de retraite du RRPE compte dix-sept membres : un président indépendant, sept membres représentant les participants, un membre représentant les retraités et huit membres représentant le gouvernement.

[57] *Loi sur le RREM*, L.R.Q., c. R-9.3, art. 70.1. Le Comité de retraite du RREM est composé de sept membres : le président et six membres nommés par le gouvernement, dont trois membres choisis sur la recommandation conjointe de l'Union des municipalités du Québec et de la Fédération québécoise des municipalités. Parmi les membres choisis, l'un doit être le représentant des retraités.

[58] *Décret 151-2008 concernant l'approbation de la recommandation du Comité paritaire et conjoint conformément à la Loi sur le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec*, (2008) 140 G.O. II, 1342.

[59] *Loi sur le RREGOP*, L.R.Q., c. R-10, art. 165; *Loi sur le RREM*, L.R.Q., c. R-9.3, art. 70.2; *Loi sur RRPE*, L.R.Q., c. R-12.1, art. 196.5.

[60] *Loi sur la CARRA*, L.R.Q., c. C-32.1.2., art. 8.

[61] *Id.*, art. 36, al. 2, par. 3.

[62] *Id.*, art. 27 (5).

[63] *Id.*, art. 40, al. 2, par. 3 et 4.

[64] *Id.*, art. 41 et 42.

[65] *Id.*, art. 57.

[66] *Id.*, art. 68.

[67] AHMED NACIRI (dir.), *Traité de gouvernance corporative : théories et pratiques à travers le monde*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2006, p. 21.

[68] *Loi sur la CARRA*, L.R.Q., c. C-32.1.2., art. 44 à 48, 59 et 60.

[69] *Id.*, art. 52 et 55.

[70] *Id.*, art. 68 et 35.

[71] *Id.*, art. 68.

[72] Préc. note 7, p. 14.

[73] *Id.*, p. 17.

[74] *Loi sur la CARRA*, L.R.Q., c. C-32.1.2., art. 27 (3).

[75] *Id.*, art. 57 à 64.

[76] *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*, L.Q. 2010.

[77] *Id.*, art. 14.

[78] Soit ceux nommés Refonte des infrastructures technologiques de base et communes, (RITBC), Amélioration des services de renseignements (ASRE), Numérisation et gestion des pièces jointes (NGEPJ), accélération de la consolidation des données de participation et refonte du site informationnel – volet gestion et arrimage des portails.

[79] Le projet de conversion des données s'est terminé en janvier 2010 et les livraisons de RISE ont mis un terme au projet en juin 2010.

[80] Plus de 30 régimes de retraite comprenant de nombreuses dispositions ont été segmentés à plusieurs reprises depuis 35 ans. De même, la conversion de 35 000 000 de données, de 28 systèmes, de 7 000 éléments de données, de 227 dépôts transitoires, a présenté un défi important.

[81] Politique de sécurité de l'information, adoptée le 18 septembre 2008 par le conseil d'administration (résolution n° 2008-30).

[82] Politique sur la gestion des investissements en ressources informationnelles, adoptée le 16 décembre 2009 (résolution n° 2009-44).

[83] *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, L.R.Q., c. G-1.03.

[84] LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011*, tome II, c. 8, « Projets d'affaires liés aux ressources informationnelles et encadrement gouvernemental », p. 8-2 à 8-42.

[85] François DURANLEAU et Véronique VALLÉE, *Rapport d'accompagnement-conseil lors de l'évaluation de la mise en œuvre de la Loi constitutive de la CARRA*, Étape 3 – Analyse de l'information et pistes d'amélioration, ENAP, juin 2011, 131 p.

[86] *Id.*, p. 3.

[87] *Id.*, p. 18.

[88] *Id.*, p. 19.

89 *Id.*, p. 3.
90 *Id.*, p. 4.
91 *Id.*, p. 4.
92 *Id.*, p. 36.
93 *Id.*, p. 36.
94 *Id.*, p. 21.
95 *Loi sur l'administration publique*, L.R.Q., c. A-6.01.
96 Préc., note 85. Rappelons que la CARRA n'est pas visée par cet énoncé.
97 La mission spécifique de la CARRA, qui rend des services uniquement aux employés et aux retraités des secteurs public et parapublic et son mode de financement à même les caisses de retraite des deux plus importants régimes qu'elle administre, fait que les règles sur la gouvernance des sociétés d'État ne lui sont pas applicables.
98 *Préc.*, note 34.
99 Préc., note 85, p. 19.
100 *Id., p. 19.*
101 *Id.*, p. 53.
102 *Id.*, p. 34.
103 *Loi sur le régime des rentes du Québec*, L.R.Q. R-9 ; *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec*, L.R.Q. S-11.011 ; *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q. S-2.1 ; *Loi sur l'Agence du revenu du Québec*, L.R.Q. A-7.003.
104 Préc.,note 85, p. 61 - 62.
105 *Id.*, p. 54 - 55.
106 *Id.*
107 *Id.*
108 *Id.*, p. 52 - 53.
109 *Id.*
110 *Id.*, p. 59.
111 *Id.*, p. 53 - 54.
112 *Id.*, p. 54 - 55.
113 *Loi sur la CARRA*, L.R.Q., c. C-32.1.2., art. 36.
114 Id., art. 37.
115 Mandat du Comité de vérification adopté le 15 décembre 2010 par le conseil d'administration et modifié le 23 février 2011.
116 *Loi sur la CARRA*, L.R.Q., c. C-32.1.2., art. 39.
117 Mandat du Comité de gouvernance et d'éthique adopté le 15 décembre 2010 par le conseil d'administration.
118 *Loi sur la CARRA*, L.R.Q., c. C-32.1.2., art. 38.
119 Mandat du Comité des ressources humaines adopté le 15 décembre 2010 par le conseil d'administration.
120 *Loi sur la CARRA*, L.R.Q., c. C-32.1.2., art. 40.
121 Mandat du Comité des services à la clientèle adopté le 15 décembre 2010 par le conseil d'administration.

1.25480635
1.54448759
1.98044588
2.11457066
2.24158758
2.31214578
2.54805759
2.66897845
2.87745154

5125442251462l 12541 222541225 12545
5125442251462l 12541 222541225 12546
5125442251462l 12541 222541225 12547
5125442251462l 12541 222541225 12548
5125442251462l 12541 222541225 12549

4.65127984
4.78701454
4.86500159
4.98873444
5.01414215
5.10244458

157066 2 24158758 2 31214578
186541 3 01125486 3 21145777

6.01244189
6.25013259
6.45882112
6.80259477
7.01145798
7.21448905
7.59814035
7.42159860
8.35214975
8.39775647
8.60074662
8.78654935
9.45875668
9.80774415

1.01255487 1.25480635 1.54448759 1.98044588 2.11452066
2.54805759 2.66897845 2.87745154 2.88956421 2.94586547
3.25469875 3.45577480 4.01224413 4.25511203 4.32548446
4.65127984 4.78701454 4.86500159 4.98873444 5.01414215
5.54068021 5.75698432 5.84081454 6.01244189 6.25013259
7.01145798 7.21448905 7.59814035 7.42159860 8.35214975
8.78654935 9.45875668 9.80774415

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
Québec